

Türkiye’de İl Düzeyindeki Mahalli İdare Harcamalarının Yakınsama Analizi

Mustafa TEKDERE (<https://orcid.org/0000-0002-6570-8072>), *Erzincan Binali Yıldırım University, Turkey;*
mtekdere@erzincan.edu.tr

Bülent Diclehan ÇADIRCI (<https://orcid.org/0000-0003-3007-6068>), *Erzincan Binali Yıldırım University,*
Turkey; *bdcadirci@erzincan.edu.tr*

Convergence Analysis of Local Government Expenditures at Provincial Level in Turkey

Abstract

It is considered essential to examine the expenditures of local administrations, which strengthen their position day by day in terms of administrative, political, and economic aspects. This study it is aimed to examine the local government expenditures at the provincial level in Turkey in the period 2006-2019, within the framework of economic classification and with panel convergence analysis. The convergence in terms of local government expenditures according to economic sort in 81 provinces in Turkey was examined using the Panel Log-(t) convergence test proposed by Phillips and Sul (2007, 2009). As a result of the analysis in which seven different categories were handled for local government expenditures, there is no evidence that cities converge to a single equilibrium state. However, in the sub-categories of expenditure, it was observed that the provinces converged by forming at least three and at most five clusters. Suppose an evaluation is made on the expenditure categories. There is a similar convergence in personnel expenditures and social security premium payments, total current expenditures and purchases of goods and services, and total capital expenditures. Further, it can be stated that there is a severe difference between clusters between total current expenditures and total capital expenditures. In addition, in terms of the convergence between provinces in terms of expenditures, it is estimated that municipalities in general and metropolitan municipalities and affiliated administrations, in particular, are effective in clusters in terms of both the administrative structure and the share in total local administration expenditures.

Keywords : Government Expenditure, Local Government Expenditure, Convergence, Log-t Regression Approach.

JEL Classification Codes : H5, C33, H76.

Öz

İdari, siyasi ve ekonomik açıdan gün geçtikçe pozisyonunu güçlendiren mahalli idarelere ait harcamaları çok yönlü biçimde incelemenin önemli olduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda çalışmada 2006-2019 döneminde Türkiye’de il düzeyindeki mahalli idare harcamalarının, ekonomik sınıflandırma çerçevesinde ve panel yakınsama analizi ile incelenmesi amaçlanmıştır. Türkiye’deki 81 ilde ekonomik sınıflandırmaya göre mahalli idare harcamaları açısından yakınsamanın varlığı, Phillips ve Sul (2007,2009) tarafından önerilen Panel Log-(t) yakınsama testi kullanılarak incelenmiştir. Mahalli idare harcamaları için yedi farklı kategorinin ele alındığı analiz sonucunda; şehirlerin tek bir denge durumuna yakınsadığına dair kanıt bulunamamıştır. Ancak harcama alt kategorilerinde illerin en az üç, en çok ise beş küme oluşturarak yakınsadığı görülmüştür. Harcama kategorileri üzerinden bir değerlendirme yapılırsa; personel giderleri ile sosyal güvenlik prim ödemelerinde, toplam cari harcamalar ile mal ve hizmet alımlarında ve toplam sermaye harcamaları ile sermaye giderlerinde

benzer bir yakınsamanın, toplam cari harcamalar ile toplam sermaye harcamaları arasında ise kümeler arası ciddi bir farklılaşmanın olduğu ifade edilebilir. Ayrıca harcamalar açısından iller arasında görülen yakınsamada hem idari yapılanma hem de toplam mahalli idare harcamaları içerisindeki pay açısından genel olarak belediyelerin, daha özeldir ise büyükşehir belediyeleri ile bağlı idarelerin kümelenmeler üzerinde etkili olduğu tahmin edilmektedir.

Anahtar Sözcükler : Kamu Harcamaları, Mahalli İdare Harcamaları, Yakınsama, Log-t Regresyon Yaklaşımı.

1. Giriş

Kavramsal açıdan tarihi uygarlığın başlangıcına kadar uzanan mahalli idareler (Kpentey, 2019: 171), merkezi idarenin bir ajansı veya temsilcisi olmanın çok daha ötesinde özelliklere sahiptirler. Bu kapsamda mahalli idareleri; vergi alma hakkına ve genişletilmiş sorumluluklara sahip, seçilmiş siyasi kurumlar olarak değerlendirmek mümkündür. Söz konusu temel özellikler mahalli idarelerin sorumlu oldukları vatandaşlar adına hareket etmelerini ve yerel tercihlerde bulunmalarını haklı ve meşru bir zemine dayandırmaktadır. Bununla birlikte mahalli idareler yerel düzeydeki hizmetleri sağlamanın ötesinde, yerel düzeydeki vatandaş ve toplulukların refahından sorumlu bir birim olarak da düşünülebilir (Jones & Stewart, 2012: 347).

Mahalli idareler; gücün tekbir merkezde toplanması yerine yayılmasını, merkeziyetçiliğin oluşturacağı risklere karşı çeşitliliği, ulusal standartlarla ilişki kurulmadan yerel ihtiyaçların algılanmasını ve dolayısıyla kaynak kullanımında etkinliği, merkezi bürokrasinin sınırlamalarını, uzaklığını ve katılımı ortadan kaldırmak isteyen bir toplumda bilgi ve tepkilerin yerelliğini, demokrasiyi ve öz yönetimi (Jones & Stewart, 2012: 348-349) geliştirecek önemli varlıklardır.

Ekonomi literatüründe "merkez altı otoriteler" olarak basit biçimde ifade edilen mahalli idareler hakkında, belirli bir dönemde ve belirli ülkeler veya bölgeler açısından genel bir tanımlama yapmak oldukça zordur. Çünkü mahalli idarelerin yapısı, görevleri ve çalışma yöntemleri ile ilgili sürekli reformlar yapılmaktadır (Bailey, 1999: 2; Rao et al., 2014: 6). Uzun bir tarihi geçmişe sahip olmasına rağmen bu durum, genel geçer bir tanımlama yapmayı zorlaştırmaktadır (Kpentey, 2019: 171).

Yaşanan tanımlama zorluğuna rağmen, farklı yazarlarca yapılan tanımlamalardan ortak bazı özellikler çıkarılabilir. İlk olarak; mahalli idareler yasal bir statüye sahiptir. Söz konusu yasal (hatta anayasal) statüye göre tanımlanmakta, tanınmakta ve faaliyetlerini yürütmektedir. İkinci olarak; mahalli idarelerin kendi yetki alanları çerçevesindeki yerel vergiler hakkında karar verme hakları bulunmaktadır. Üçüncü olarak; yerel işlerin yönetiminde ve karar alma süreçlerinde yerel halkın katılımı söz konusudur. Dördüncü olarak; mahalli idareler yerleşme süreci ve yerel özerklik ilkesi sayesinde, kanun ile belirlenen sınırlar çerçevesinde, merkezi idare organlarından bağımsız hareket etme kapasitesine sahiptir. Beşinci ve son olarak ise; mahalli idareler belirli sınırlar dahilindeki

vatandaşların genel-ortak çıkarlarına hizmet etmektedirler. Bahsedilen özellikler ve yapılan farklı tanımlamalar göstermektedir ki mahalli idareler çeşitli unsurların kombinasyonundan ibarettir. Bu unsurlar; kanunla düzenlenen yerel bir otoritenin varlığı, yerel nüfus ve tanımlanmış bir bölge/alan, merkezi idare tarafından sınırlandırılan özerklik ve yerel-yerel olmayan işlevler ayrımıdır (Ndreu, 2016: 7).

Demokrasinin gelişmesi, karar alma aşamalarına vatandaş katılımı, demokrasi okulu fonksiyonu ile geleceğin liderlerini oluşturması, vatandaşlara olan yakınlık nedeniyle yerel işlerin çok daha iyi ve verimli yönetimini sağlaması ve merkezi idare ile insanlar veya toplum arasındaki iletişimi sağlaması (vatandaşların ihtiyaçları mahalli idareler ile merkezi idareye iletilir, merkezi idare politikaları ise mahalli idareler aracılığı ile kamuya/topluma duyurulur vb.) gibi özellikler nedeniyle mahalli idareler, oldukça önemli¹ birimlerdir (Ndreu, 2016: 8; Andrew & Goldsmith, 1998: 107-108).

Mahalli idareler; siyasi, idari ve ekonomik açıdan gün geçtikçe önemi artan kamu tüzel kişilikleridir. Özellikle 1980 sonrası Neo-liberal süreçte ortaya çıkan serbestleşme, özelleşme, yerelleşme, yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışı gibi yaklaşımlar, merkezi planlamanın başarısızlığına vurgu yapmış ve bu kapsamda öncelikle piyasa mekanizmasının, ikinci aşamada ise piyasa mekanizmasına en yakın alternatif olarak mahalli idarelerin güçlenmesine vesile olmuştur (Tekdere, 2018: 6-10). Söz konusu süreç kapsamında hizmetlerin halka en yakın kuruluşlarca gerçekleştirilmesi (subsidiarity ilkesi) ve mahalli idarelerin görev ile gelir açısından güçlendirilmesi gibi birçok adımın atıldığı söylenebilir.

İdeolojiler, siyasal yapılar, yüzyıllara sirayet eden idari sistemler, Dünya'yı etkisi altına alan akımlar ve savaşlar gibi birçok faktörden etkilenmesine ve ülkeden ülkeye değişiklik göstermesine rağmen mahalli idarelerin geçmiş dönemlere kıyasla özellikle görev ve sorumluluk açısından daha geniş bir düzlemde hareket ettiği ifade edilebilir. Görev ve sorumluluklardaki artış mahalli idarelerce yapılan harcamaları nitelik ve nicelik açısından daha önemli bir noktaya taşımaktadır. Mahalli idareler dünya çapındaki ülkelerde anahtar/temel kamu hizmetlerinin yönetimi ve sunumundan sorumludurlar (Walker & Andrews, 2015: 101). Mahalli idarelerin üstlendiği hizmetleri gerçekleştirmek amacıyla yaptığı harcamalar; vatandaşın devleti tanımada oldukça etkili olan, devlet ile toplumun birbirine en yakın olduğu ve çoğu vatandaşın yaşamının merkezinde yer alan (çöp toplama, kar temizleme, yangından koruma, park, yol yapımı, yaşlı bakımı, sosyal hizmetler vb.) harcama alanlarıdır (Baltacı, 2005: 92; Fred, 2018: 6).

¹ Seçilmiş mahalli idarelerin değeri/önemi ile ilgili klasik ifade John Stuart Mill'e aittir. Mill; bu noktada iki argüman ortaya koymaktadır. Bunlardan birincisi; seçilmiş mahalli idarelerin demokratik sistemlerin bir gereği olması, siyasi katılımı genişletmesi ve yönetim ile politika uygulamalarında vatandaşlara bir eğitim fırsatı sağlamasıdır. İkincisi ise seçilmiş mahalli idarelerin, yerel bilgi, ilgi ve uzmanlık gibi etkenler nedeniyle yerel hizmetleri, uzak bir merkezi idareden ve diğer kurumlardan daha etkin ve verimli sunacağı kanısındır (Andrew & Goldsmith, 1998: 107-108).

Mahalli idareler gerçekleştirdiği harcamalarla; fiziki altyapının oluşumu, sosyal dayanışmanın ve beşerî sermayenin gelişmesi, kültürel değerlerin korunması ve gelişimi, şehre işlevsellik kazandırılması, şehir ekonomisi ve ticaretinin güçlenmesi, tarım ve hayvancılığın desteklenmesi, işsizliğin azaltılması, dezavantajlı kesimlerin topluma adapte edilmesi, katılımcılığın ve demokrasinin gelişimi ile etkin kaynak kullanımının sağlanması gibi birçok faktör üzerinden, hizmet sunduğu vatandaş kesiminin yaşam kalitesini artırabilmekte ve bu sayede sürdürülebilir kalkınma sürecine destek sağlamaktadır (Özer & Akçakaya, 2014: 353-362).

Belirtilen nedenlerle idari, siyasi ve ekonomik açıdan gün geçtikçe pozisyonunu güçlendiren mahalli idarelere ait harcamaları çok yönlü biçimde incelemenin önemli olduğu düşünülmektedir. Bahsedilen öneme binaen söz konusu çalışmada 2006-2019 döneminde Türkiye'de il düzeyindeki mahalli idare harcamalarının, ekonomik sınıflandırma çerçevesinde ve panel yakınsama analizi ile incelenmesi amaçlanmıştır. Çalışma çerçevesinde öncelikle mahalli idareler teorisi hakkında bilgi verilmiş, Türkiye'deki mahalli idare yapısı üzerinde durulmuş ve literatür taraması yapılmıştır. Daha sonra gerçekleştirilen analizin yöntemi, veri seti ve bulguları ortaya konulmuştur. Sonuç kısmında ise birtakım değerlendirilmeler ve öneriler sunulmuştur.

İl düzeyinde gerçekleşen tüm mahalli idare harcamalarını ekonomik sınıflandırma çerçevesinde ve Panel Log-(t) testi ile ele alması bakımından ilk olma özelliğine sahip bu çalışma, mahalli idarelere ait harcamaların ekonomik sınıflandırılması açısından sunduğu yakınsama bilgileri ile (hem harcama kategorileri hem de iller arası yakınsama açısından) konuya ilgi duyan politika yapımcılar ve araştırmacılar için rehber niteliğine sahip, değerli bulgular ortaya koymaktadır. Bu kapsamda iller arası yakınsama çalışmaları nezdinde, tüm mahalli idare harcamalarını odak noktasına alan çalışma eksikliğinin de giderildiği ifade edilebilir.

2. Mahalli İdareler Teorisi

Mahalli idareler; ulusal bir devlet içinde alt bir bölgeyi (coğrafi alanı) belirli ölçülerde kontrol eden ve bu alt bölgedeki insanları temsil eden, yine ilgili bölgedeki insanların ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan ve yerel halkın seçtiği organlarca yönetilen, kanuni görev ve sorumluluklara sahip anayasal kuruluşlar olarak ifade edilebilir. Tarihi süreç içerisinde üstlendiği nosyonunu inişli-çıkışlı bir seyirle yerine getiren mahalli idareler, belirli yerel ihtiyaçları karşılamak ve yerel hizmetleri üretmek amacıyla devletle birlikte ortaya çıkmış, ulusal sınırlar çerçevesinde merkezi idareyi tamamlayıcı bir fonksiyon üstlenmiş ve neredeyse tüm ülkelerde kamu yönetimi sistemlerinin vazgeçilmez bir parçası olmuştur (Ulusoy & Akdemir, 2019: 22-23).

Temeli, bir insan topluluğunu ifade eden "komünlere" kadar uzanan mahalli idareler; devlet yönetiminde merkezi idarenin oluşturduğu olumsuzlukları elimine etme, sundukları hizmetler ile yerel düzeydeki insanların yaşam kalitesi pozitif yönde etkileme, demokratik değerlerin (vatandaş katılımının) gelişimine katkı sağlama, kamusal mal ve hizmet arzında

işlem maliyetlerini azaltma, yerel halkın tercihlerine uygun mal ve hizmet üretme, yeni hizmet teknikleri geliştirme, kaynak israfını engelleme ve hesap verebilirliği artırma gibi birçok açıdan oldukça önemli birimlerdir (Ulusoy & Akdemir, 2019: 24-25).

Mahalli idarelerin önemini ortaya koyan ifadeler, aynı zamanda ilgili idarelerin varlık nedenlerini de oluşturmaktadır. Bu kapsamda mahalli idarelerin varlık nedenlerini dört temel başlık altında incelemek mümkündür (Tortop vd., 2014: 16-17; Özer & Akçakaya, 2014: 7-8; Ulusoy & Akdemir, 2019: 50-56; Kjellberg, 1995: 42-44; Keleş 2009: 24-27):

Ekonomik nedenler; mahalli idareler yerel düzeyde daha yakın olmaları nedeniyle, vatandaşların yerel hizmetlerle ilgili önceliklerini, beklenti ve taleplerini rasyonel biçimde analiz edip (doğru bilgiye ulaşma avantajı) onların tercihlerine uygun hizmetler sunarak (piyasa benzeri bir anlayışla), merkezi idareye kıyasla daha etkin ve verimli bir hizmet arzı gerçekleştirebilmektedir². Mahalli idarelerin görev ve sorumluluk açısından daha da güçlenmesine vesile olan ve "hizmette halka yakınlık" olarak ifade edilen "subsidiarity" ilkesi de temelde, söz konusu ekonomik ilişki üzerine şekillenmektedir (Slack, 2004: 3; Sikander, 2015: 176; Watt, 2006: 8; Afonso & Fernandes, 2006: 40).

Siyasal nedenler; mahalli idareler, yerel düzeyde vatandaşların yönetime ve yerel kamusal işlere katılımını teşvik ederek (yönetişim), demokratik değerlerin gelişimine ve yerleşimine katkı sağlamaktadır. Bu yönüyle mahalli idarelerin "demokrasinin beşiği ve okulu" olarak görüldüğü de ifade edilebilir³. Ayrıca mahalli idareler olmadan kapsamlı ve eksiksiz bir siyasi sistemin düşünülemeyeceği ileri sürülmektedir. Mahalli idarelerin siyasi açıdan önemini ortaya koyma noktasında temel bazı gerekçeler de beyan edilmektedir. Bunlar; kitlelerin politik eğitimi için bir platform oluşturması, güçlü siyasi liderliğin gelişimi için temel eğitim işlevine sahip olması ve yönetimin hesap verebilirliğini sağlamasıdır. Söz konusu gerekçelerin mahalli idarelerin rolünü güçlendirdiği ve daha önemli hale getirdiği belirtilmektedir (Haque, 2012: 9).

İdari nedenler; coğrafi alan bakımından çok küçük olan ülkeler (Vatikan, Monako, San Marino vb.) dışında tüm hizmetleri merkezden yürütmek oldukça zor, etkinlikten uzak ve maliyetli bir anlayıştır. Bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerle merkezi düzeyde hizmet sunmak ve hizmetlere erişim açısından birtakım iyileşmeler yaşanmasına rağmen, belirli bir coğrafi alan ile sınırlı yerel düzeydeki hizmetleri; koordinasyon aksaklıkları, bilgi akışında yaşanan sorunlar, bürokrasi, kırtasiyecilik, hizmetin faydasının yayıldığı alan (optimum hizmet alanı) ve yönetim maliyetleri gibi gerekçelerle mahalli idarelerin sunması

² Yerel yetkililer, hükümetin üst düzey yetkililerine kıyasla yerel zevk ve tercihlere yanıt verme konusunda daha iyi konumdadır (Slack, 2004: 2).

³ Vatandaşların yerel kamusal işlere aktif katılımının demokrasiyi güçlendirmesini ve politik bir eğitim imkânı sunmasını Kjellberg (1995: 43-44), "mahalli idareler açısından demokratik bir ideal" olarak değerlendirmektedir. Mahalli idarelerin demokrasiyi geliştirdiği ve politik bir eğitim işlevine sahip olduğuna dair ilave bilgi için bakınız (Sikander, 2015: 175).

gerektiği belirtilmektedir. Bu noktada idari açıdan mahalli idarelerin varlığını bir sonuç olarak değerlendirmenin, doğru olacağı söylenebilir.

Toplumsal nedenler; toplumsal gelişim ile mahalli idarelerin gelişimi arasında yakın bir bağlantı vardır. Sanayi, hizmet, nüfus ve kentleşme alanında yaşanan gelişmeler, kaçınılmaz olarak mahalli idarelerin de gelişmesine yol açmaktadır. Nitekim gelişim süreci, parçalara ayrılması olanaksız bir bütün olarak görülmektedir. Bu kapsamda mahalli idarelerin katkısı olmaksızın, toplumun emek, kaynak ve düşünsel potansiyelini ortaya koyacağı bütünsel bir kalkınmanın gerçekleştirilemeyeceği dile getirilmektedir.

Bahsedilen kuruluş-varlık nedenleri çerçevesinde her ülkede farklı mahalli idare türlerinin görüldüğü ifade edilebilir⁴. Yerel bir topluluğun mahalli nitelikteki tüm ihtiyaçlarını karşılayan genel amaçlı mahalli idareler, eğitim ve sağlık gibi belirli hizmetleri yerine getirmek amacıyla kurulmuş özel amaçlı mahalli idareler, karar organları seçimle oluşturulan ve temsil ilkesine dayanan mahalli idareler ve karar organları atamayla oluşturulan, nispeten daha az sayıdaki, temsil ilkesine dayanmayan mahalli idareler şeklinde, oluşumlar görülebilmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2019: 29-30).

Teorik ve pratik zeminde mahalli idarelerin oluşumu, yerinden yönetim ilkesinin varlığına dayanmaktadır. Yerinden yönetim ilkesi ise kendi içinde farklı uygulama biçimlerine sahiptir. Siyasi yerinden yönetim; siyasi gücün merkezi idare ile mahalli idare arasındaki bölüşümüdür. Bir iktidar paylaşımını ifade eden siyasi yerinden yönetimin ağırlıklı olarak federal yapılı ülkelerde uygulandığı bilinmektedir. Mali yerinden yönetim; merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin kamu maliyesini boyutunu ifade etmektedir. Ekonomik yerinden yönetim; kamusal hizmetlerin piyasa benzeri bir ortam oluşturma ve etkinliği artırma adına, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarınınca (NGO-Non-Governmental Organizations) yürütülmesi anlamına gelmektedir. Türkiye'nin mahalli idare yapısını da şekillendiren idari yerinden yönetim ise; yerel niteliğe sahip kamusal hizmetler ile bazı teknik, ticari ve kültürel nitelikteki hizmetlerin merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişilerine bırakılmasıdır. Bir diğer ifadeyle; görev bölüşümüdür. İdari yerinden yönetim sistemi; yer (coğrafi), hizmet ve meslek yönünden yerinden yönetim olarak kendi içerisinde üçe ayrılabilir. Yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetim; belirli sınırlar içerisinde yaşayan halkın yerel nitelikli tüm ihtiyaçlarını gidermeyi esas alan bir anlayış üzerine şekillenmektedir. Tarihi bakımdan çok eskilere dayandığı söylenebilir. Hizmet ve meslek yönünden yerinden yönetim ise; sosyal devlet ilkesinin benimsenmesi sonucu sorumlulukları artan devletin, siyasi ve teknik açıdan önemli özelliklere sahip bazı hizmetlere özerklik ve tüzel kişilik tanınması olarak izah edilebilir. Hizmet ve meslek yönünden yerinden yönetim, son dönemlerde yaygınlık kazanan bir uygulama yöntemidir (Ulusoy & Akdemir, 2019: 60-62; Günday, 2004: 63-64).

⁴ *Siyaset bilimi kapsamında üzerinde uzlaşı sağlanmış bir mahalli idareler teorisi veya yerel özerklik anlayışı olmasa da üç temel değer mahalli idareler için gerekli olduğu algısı bulunmaktadır. Bunlar; özgürlük veya özerklik, demokrasi veya katılım ve verimliliktir (Kjellberg, 1995: 42).*

Uygulama biçimi konusunda tek bir standart olmasa bile mahalli idarelerin; yerel düzeydeki hizmetler özelinde daha iyi bilgi sahibi olma, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik sağlama, yeni hizmet yöntemleri geliştirebilme, siyasi, idari ve mali hesap verebilirliği artırma, subsidiarity ilkesinin pratikte realize edilmesini sağlama, vatandaşın yönetim aşamalarına katılımını artırarak demokratik gelişimi güçlendirme, merkezi idarenin gücünü dengeleme, sorumlu olunan yörenin ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal yönden gelişimine katkı sunarak, refahı çok boyutlu bir bakış açısıyla artırma ve yörede yaşayan vatandaşların yaşam memnuniyetini yükseltme gibi birçok faydalı yöne sahip olduğu kabul edilmektedir.

Mahalli idarelerin kabul gören pozitif boyutları serbestleşme/deregülasyon, yerelleşme ve özelleşme gibi akımlar, yönetim ve subsidiarity gibi olgular, kentleşme, hâkim ekonomi ve siyaset kuramları, geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş gibi değişimler ile gün geçtikçe daha önemli bir pozisyona sahip olmaktadır. Küreselleşme tartışmalarının ön planda olduğu bir dönemde artan önem (Koçak, 2008: 18), mahalli idarelerin gelir ve görev bakımından güçlenmesine ve dolayısıyla mahalli idarelerin başta ekonomik potansiyel olmak üzere, tüm yönlerini inceleyen çalışmalara ilgiyi de artırmaktadır.

3. Türkiye'deki Mahalli İdare Yapısı

Türkiye'nin mahalli idare yapısı iki bölüm halinde incelenmelidir. Bunlar; Osmanlı Devleti Dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti Dönemi'dir. Nitekim Osmanlı Devleti döneminden kalan kamu yönetimi anlayışının etkisi, Cumhuriyet Dönemi'ndeki merkezi-mahalli yapılanmayı da büyük ölçüde etkilemiştir.

Köklü mahalli idare geleneğine sahip batı ülkelerine kıyasla Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetler temel olarak; kadılar ve kadı yardımcıları, vakıflar ve esnaf birlikleri (loncalar) tarafından yerine getirilmiştir (Ortaylı, 2005a: 14). Osmanlı Devleti'nde merkezi bürokrasinin en önemli üyesi olan kadı görevlendirildiği bölgede; kolluk, yargı, mali işler, kent yönetimi ve beledi işler gibi birçok sorumluluğu üstlenmiştir (Ortaylı, 2005b: 69). Bir diğer ifadeyle kadı; hem şer-i ve adli yargının başı hem de yerel hizmetlerden sorumlu bir yerel yönetici fonksiyonuna sahiptir (Eryılmaz, 2005: 389). Geniş bir sorumluluk alanı olan kadıya yerel işlerinde; naib, muhtesib, şubası, çöplük subaşı, asesler ve mahalle imamı yardımcı bulunmuştur (Ünal, 2011: 242; Dursun, 2005: 99).

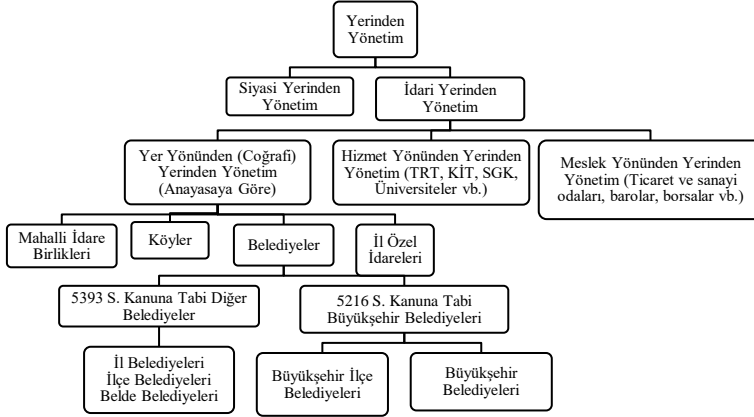
Batılı tarzda mahalli idare yapısı kurulmadan önce yerel düzeyde önemli sorumluluklar üstlenen diğer birimler ise; vakıflar ve esnaf birlikleridir (loncalar). Vakıflar özellikle şehirlerin altyapı faaliyetleri açısından, esnaf birlikleri ise merkezi yönetim ile halk arasında arabuluculuk görevi, devlet hükümlerinin uygulanması süreçlerinin takibi, çarşı yollarının yapımı, temizliği, aydınlatılması, su ihtiyacının karşılanması, malların kalitesinin ve standardizasyonunun sağlanması gibi birçok yönden yerel ihtiyaçları karşılamaya çalışmışlardır (Ulusoy & Akdemir, 2019: 257-258).

Batının ve geleneksel kültürlerin oluşumu olan modern mahalli idareler, toplumsal özgürlüğün ifadesi olarak görülmüş ve toplumların ihtiyaç ve taleplerine, kentleşmenin ve sanayileşmenin oluşturduğu baskılara bir cevap olarak ortaya çıkmıştır (Kpentey, 2019: 172; Sikander, 2015: 173). Türkiye'deki modern mahalli idare yapısının temelleri ise Osmanlı Devleti zamanında ve Tanzimat Dönemi'nde atılmıştır (Eryılmaz, 2005: 391). Sonraki süreçte yaşanan idari ve siyasi gelişmelerle (Kurtuluş Savaşı, Ulus-Devlet Projesi, İsyancılar vb.) bazen güçlendirilen, bazen ise merkezi idarenin gölgesi altında kalan ve bir istişare mekanizmasından öteye gidemeyen (Akın, 2015: 35-48; Dursun, 2005: 97-99), 2000'li yıllar sonrasında arka arkaya yapılan yasal değişiklikler ile geliştirilmeye çalışılan mahalli idareler hakkındaki en güncel ve üst düzey düzenlemeleri, 1982 Anayasası'nın 123. ve 127. maddelerinde bulmak mümkündür. Yürürlükte olan 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde mahalli idarelerin oluşumuna vesile olan temel ilke ifade edilmektedir. Söz konusu maddede; "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denilmektedir. Maddede bahsedilen "yerinden yönetim" ilkesi, mahalli idarelerin fiili oluşumunu anayasal seviyede güvence altına almaktadır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesi incelendiğinde ise yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetimin benimsendiği görülmektedir. Nitekim ilgili maddede; "mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak ifade edilmiştir⁵. Türkiye'de yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetimin esas alındığı güncel mahalli idare sistemini Şekil 1'deki gibi şematize etmek mümkündür.

⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinin "e" fıkrasına göre mahalli idare; "yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya tüye oldukları birlik ve idareler" şeklinde tanımlanmaktadır. İlgili maddede yer alan tanımlamada mahalli idare birliklerine vurgu yapıldığı görülmektedir. Söz konusu tanımda bir mahalli idare birimi olarak köyler hakkında doğrudan bir ifade yer almamaktadır.

Şekil: 1 Türkiye Cumhuriyeti'nin Mahalli İdare Sistemi



Kaynak: Parlak, 2015: 7; Tekdere, 2018: 28.

1982 Anayasası'nın 127. maddesine ait hükümler bir bütün olarak ele alındığında; il özel idaresi, köy, belediye, mahalli idare birlikleri ve büyükşehir belediyeleri ile ilgili anayasal düzeyde çıkarımlar yapmak mümkündür. Bununla birlikte anayasal düzeyde ifade edilmese de büyükşehir belediyelerinde bulunan bağlı idareler ile 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun⁶ ile oluşturulan ve büyükşehir statüsüne sahip olan şehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine getirilen yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları da⁷ (YİKOB) (Akman ve Kalender, 2018: 1030-1031) Türkiye'deki güncel mahalli idare yapılanmasının bir parçası olarak ifade edilebilmektedir.

4. Literatür

Yakınsama analizi üzerine detaylı bir literatür incelemesi yapıldığında; kamu harcamaları (özellikle sağlık, eğitim, turizm ve savunma alanlarında), kamu yatırımları, yabancı yatırımlar, GSYH, sosyo-ekonomik gelişmişlik göstergeleri, yaşam kalitesi, gelir

⁶ "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"

⁷ Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın konumu üzerine tartışmalar devam etmektedir. Nitekim Yılmaz (2020) göre; "Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapatılması sonrası kurulan YİKOB'lar, ilk bakışta il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin bir kısmının devredildiği yerel niteliklere sahip, özel idarelere ikame bir kuruluş gibi algılsın ve özel idarelerinin yaptığı bütün görevleri yerine getireceği beklentisi oluşsa da 6360 sayılı Kanunun hazırlık döneminde il özel idaresinin devamı niteliğinde bir kuruluş olmaları düşünülmemiştir. YİKOB'lar kuruluş ve görev açısından valilere bağlı ve vali başkanlığında çalışacak, merkezin denetiminde, bir merkezi yönetim birimidir. Görevleri incelendiğinde ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerini belli şartlarda üstlenen, yerelde aracı - joker bir kurum niteliği taşımaktadır." Sayıştay raporlarında yer alan eleştirilerde dikkate alınrsa YİKOB'ların, il özel idaresinin ikamesi bir mahalli idare birimi olduğu görüşünün zayıfladığını ifade etmek mümkündür.

dağılımı, faktör verimliliği, enflasyon, ekonomik özgürlükler, vergiye gönüllü uyum, ihracat, ticari açıklık, finansal göstergeler, temel bankacılık faaliyetleri, konut talebi, sağlık ve turizm göstergeleri, göç, işsizlik, trafik hareketliliği ve kadın temsiliyeti gibi birçok alanda çalışmalar gerçekleştirildiği görülmektedir. Yapılan çalışmalarda örneklem olarak kimi zaman AB ve OECD gibi oluşumlar ele alınırken, kimi zamanda bölgesel ve il düzeyinde incelemeler gerçekleştirilmiştir. Özellikle, il düzeyini esas alan çalışmaların yoğunlukta olduğu ifade edilebilir. Literatürde kamu harcamaları özelinde Panel-Log(t) testi kullanılarak yapılan yakınsama çalışmalarının daha çok yabancı menşeli olduğu görülmekle birlikte, mahalli idarelerin yapmış olduğu harcamaların analize konu edildiği gözlemlenememiştir. Bu çerçevede ampirik literatür incelemesinde kamu harcaması ve gelirleri üzerinde ilgili analiz tekniğini kullanan yabancı çalışmalara ağırlık verilmiştir. Yerli çalışmalarda ise kamu harcama ve gelirleri ile mahalli idarelere ait harcama ve gelir yapısının yakınsamasına dair çalışmalar mevcuttur. Bunların dışında sadece yerel yönetim harcamalarını esas alan bazı çalışmalara da temas edilmiştir.

Apergis vd. (2013) ve Apergis (2015) farklı zaman frekansı ve ülke örnekleriyle yaptığı çalışmalarda; kamu harcamaları açısından AB ülkelerinde tek bir yakınsamanın varlığına dair kanıt bulamazken, gelişmekte olan ülkelerde yakınsama olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bununla beraber kamu harcamaları alt kategorilere ayrıldığında; eğitim, sağlık, genel kamu hizmetleri vb. alanlarda kulüp yakınsamanın varlığı ortaya çıkmıştır. Çalışmalar neticesinde elde edilen bir diğer önemli bulgu ise; gelişmekte olan ülkelerin kamu harcaması alt kalemlerinde daha çok kulüp yakınsaması bulunmuş olmasına rağmen daha az ülkenin yakınsadığının görülmesidir. Kamu harcamaları konu alan bir diğer çalışma ise Saba ve Ngepah (2019) tarafından yapılmıştır. Yazarlar, Afrika'daki sekiz bölge için askeri harcamalar ve güvenlik çıktıları açısından yakınsamanın varlığını araştırmışlardır. Askeri harcamalar için GSYH içindeki payın kullanıldığı çalışmada, güvenlik çıktısı olarak analizde kırılma endeksine yer verilmiştir. Çalışma sonucuna göre incelenen bölgelerde, askeri harcamalar ve güvenlik çıktıları açısından tam yakınsama bulunmamaktadır. Bununla birlikte yazarlar, yakınsamanın sağlanabilmesi için ortak güvenlik tehditlerine karşı bölgelerin savunma ve güvenlik politikalarını uyumlu hale getirmelerini önermektedir. Traore (2021), Sahraaltı 44 Afrika ülkesi için sağlık harcamalarında yakınsamanın varlığını araştırmıştır. Sağlık harcamalarını temsilen kişi başına düşen sağlık harcamalarının kullanıldığı çalışmada, Sahraaltı Afrika ülkelerinde tam yakınsamanın varlığına rastlanılmamıştır. Kulüp yakınsaması açısından ise 8 kulüp oluşumu görülmekte ve birleştirme algoritmasıyla 12, 14 ve 14 şeklinde üyesi bulunan 3 kulübün yakınsadığı ifade edilmektedir. Yakınsayan ülkelerin küresel sağlık sistemine uygun bir yapıya ulaşmak adına sağlık harcamalarını artırmaları gerektiği dile getirilmektedir.

Apergis ve Cooray (2014) Panel-Log(t) metodolojisi uyguladıkları çalışmalarında; toplam vergi gelirleri ve vergi türlerine göre elde edilen gelirler açısından Asya-Pasifik ülkelerini incelemişler ve ülkelerin tek bir denge durumuna yakınsadığına dair sonuca ulaşamamışlardır. Benzer bir şekilde Delgado ve Presno (2017) ile Delgado vd. (2019) kamu gelirleri açısından AB üyesi ülkelerin yakınsamalarını incelemişlerdir. 2017 yılında yapılan çalışmada 15 AB ülkesi için 1975-1995 ile 1995-2011 olmak üzere iki alt dönemde vergi

yükü ile vergi gelirleri açısından yakınsamanın varlığını araştırmışlardır. Her bir değişken için alt dönemlerde kulüplerin varlığına rastlanılmakla beraber farklı vergi türlerinde ve zamanlarda, farklı yakınsama dereceleri elde edilmiştir. 2019 yılında yürütülen çalışmada ise AB'ye üye 27 ülke için büyüme ve istihdam üzerindeki etkisinden dolayı, kurumlar vergisi açısından Panel Log-(t) analizi ile kulüp yakınsamanın varlığını araştırmışlardır. Analiz sonucuna göre; oluşan üç kulüpten birinci kulüp yüksek efektif vergi oranına sahip Fransa, Malta, İspanya ve Portekiz'den meydana gelmektedir. Belçika, Almanya, Yunanistan, Lüksemburg, İtalya, Avusturya, Slovakya, Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti ikinci kulübü oluştururken, geri kalan ülkeler ise üçüncü ve düşük efektif vergi oranına sahip ülkelerdir. Netice olarak her iki çalışma, ülkelerin farklı dereceden de olsa yakınsadığını ortaya koymaktadır. Son olarak kamu gelirleri özelinde Akram ve Rath (2021) Hindistan eyaletleri arasında yakınsamanın varlığını araştırılmışlardır. Hem toplam kamu gelirleri hem de kamu gelirlerinin çeşitleri açısından yapılan analizin sonucuna göre; toplam gelirler açısından ele alındığında sadece tek bir küme yakınsamasının varlığına rastlanılırken, toplam gelirlerin sermaye gelirleri ve vergi gelirleri olarak ayrılması durumunda, üç farklı küme yakınsamasına ulaşılmıştır.

Kamu harcama ve gelirleri ile mahalli idare harcama ve gelirleri konusunda yakınsama tekniğini esas alan yerli çalışmalardan biri, Tekeli ve Akdede (2007)'ye aittir. Yazarlar çalışmalarında belediye harcama ve gelirlerinin iller arası yakınsama üzerindeki etkisini araştırmışlardır. Çalışmanın sonucunda; yerel mali politika değişkenlerinin büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir dışı il belediyelerinin olduğu iller arasında koşullu beta yakınsamasına neden olmadığı, kişi başı toplam belediye harcaması analize dâhil edildiğinde ise büyükşehir dışı il belediyelerinin olduğu iller arasında ıraksama oluştuğu bulguları elde edilmiştir. Yüksel (2019a) herhangi bir analiz tekniği kullanmadan, yalnızca verileri enflasyon etkisinden arındırarak ve kişi başına ve oransal değerlendirmeler yaparak, mahalli idarelere ait yerel harcama ve yerel vergi gelirlerini incelediği çalışmasında; 2006-2018 döneminde kişi başına yerel harcama düzeyi en düşük ve yüksek iller ile oransal olarak yerel harcama değişimi en düşük ve yüksek iller hakkında birtakım çıkarımlar gerçekleştirmiştir. Ayrıca büyükşehir statüsüne sahip olan ve olmayan iller ayrımı yaparak, kişi başına reel harcama değişimini yıllar itibarıyla ortaya koymaya çalışmıştır. Atılğan Yaşa ve Yüzbaşı Künc (2020) fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde ele aldıkları kamu harcamaları ile sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri bakımından illeri gruplandırdıkları çalışmalarında; illerin sosyoekonomik gruplanmalarıyla kamu harcamalarına ait gruplanmaların birebir olmasa da paralele yakın sonuçlar verdiği neticesini elde etmişlerdir. Allahverdi ve Alagöz (2019) 81 ili vergi gelirleri açısından kümelenme analizi ile sınıflandırmışlar ve vergi tahsilat değişkenleri açısından benzer özelliklere sahip illerin aynı kümelerde olduğu ve kümeler arasında farklar bulunduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Yakınsama tekniğini esas almamakla birlikte, yalnızca yerel yönetim harcamalarına odaklandığı için literatüre dahil edilen çalışmalardan Çiçek vd. (2015) mahalli idare harcamalarının büyük kısmını gerçekleştiren belediyelerin harcamalarını 2007-2011 dönemini esas alarak incelemişlerdir. 81 ilde yer alan belediyelerin toplam harcamalarını nüfusa oranlayarak kişi başına düşen harcama miktarı en yüksek 10 ildeki belediyelerin

performansını Gri İlişkisel Analiz (GİA) tekniği ile değerlendirdikleri çalışmalarında; performansı en yüksek belediyelerin, İstanbul ilindeki belediyeler olduğu; performansı en düşük belediyelerin ise Kocaeli ilindeki belediyeler olduğu tespitinde bulunmuşlardır. Yavan ve Hotunoğlu (2018) yaptıkları çalışmada; 2007-2010 yılları arasında Türkiye'deki 81 ile ait mahalli idarelerin yapmış oldukları çevresel harcamalar ile il bazında hava kirliliği göstergesi olarak alınan partikül madde (PM10) arasındaki ilişkiyi incelenmişlerdir. Çalışmanın sonucunda Türkiye'de hava kalitesinin yerel kamu harcamalarıyla pozitif, nüfus artışı ve GSYH ile negatif ilişkisi bulunduğu neticesine ulaşmışlardır. Yüksel (2019b) mahalli idareler üzerine gerçekleştirdiği bir diğer çalışmada ise; 2006-2018 döneminde yerel harcama ve gelirlerin, toplam yerel bütçe içindeki payları üzerine oransal değerlendirmeler yapmıştır. Personel giderlerinin azalışı ve merkezi idareden alınan payların artışına dair tespitler, çalışmanın temel çıkarımlarıdır.

Literatür incelemesi neticesinde birtakım çıkarımlar yapmak mümkündür. Bu kapsamda hem kamu harcamaları hem de kamu gelirleri özelinde gerek ülkeler gerekse bölgeler arasında tek bir denge durumuna yakınsamanın varlığından söz etmek oldukça güçtür. İlgili sonuca rağmen ele alınan değişkenlerin alt kategorileri analize dâhil edildiğinde, örneklem olarak incelenen ülke ve bölge örnekleri arasında yakınsama olduğu sonucuna ulaşılabilmektedir. Ulusal çalışmalara bakıldığında ise; kamu harcamaları ve gelirleri açısından illerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi ve vergi tahsilat değişkenlerine göre kümelenemediği sonucuna varılabilir. Bir mahalli idare birimi olan belediyeler açısından, belediye seviyeleri nezdinde iller arası yakınsamanın olmadığı, kişi başı toplam belediye harcamaları analize dâhil edildiğinde ise büyükşehir statüsüne sahip olmayan iller arasında iraksama olduğu söylenebilmektedir.

5. Yöntem ve Veri Seti

5.1. Log-T Test Yaklaşımı

Phillips ve Sul (2007 ve 2009) tarafından önerilen yaklaşım, ilgili değişkenin geleneksel panel veri ayrıştırmasının bir modifikasyonuna dayanmaktadır. Geleneksel panel verileri 1 no.lu eşitlikte gösterildiği şekilde ayrıştırılmaktadır:

$$X_{it} = g_{it} + a_{it} \quad (1)$$

Buna göre X_{it} panel veri olmak üzere g_{it} kalıcı ortak bileşen ve a_{it} geçici bileşendir. Denklem (1), geçici heterojenliğin dâhil edilmesiyle aşağıdaki denklem şeklinde yazılabilmektedir.

$$x_{it} = \left(\frac{g_{it} + a_{it}}{\mu_{it}} \right) \mu_{it} = b_{it} \mu_{it} \quad (2)$$

Dinamik bir ifade olan denklem (2)'de gösterilen b_{it} parametresi, panel veri setinde zaman içinde gelişime olanak sağlayan ve geçici bileşeni barındıran ayırt edici unsur, μ_{it} parametresi ise panelin ortak faktörüdür. Buna göre ortak olanı kendine özgü bileşenlerden

ayırmaya izin bu formülasyonda b_{it} ifadesi, μ_{it} tarafından belirlenen ortak değişimin geçiş patikası haline dönüşmektedir (Sichera & Pizzuto, 2019: 143). Diğer bir ifadeyle μ_{it} panel verinin ortak değişimini, b_{it} bu ortak değişimin stokastik eğilim veya sabit trend gibi farklı yollarını temsil etmektedir.

Farklı örneklemelerin yakınsayıp yakınsamadığını test etmek için önemli bir rol oynayan b_{it} parametresini modellemenin uygun yolu denklem (3)'teki geçiş katsayısını bulmaktır (Phillips & Sul, 2007: 1780).

$$h_{it} = \frac{X_{it}}{N^{-1} \sum_{i=1}^N X_{it}} = \frac{b_{it}}{N^{-1} \sum_{i=1}^N b_{it}} \quad (3)$$

3 no.lu eşitlik doğrudan panel veriden hesaplanabilmekte ve görelî geçiş patikası olarak adlandırılmaktadır. Bu denklem sayesinde her örneklem için ayrı bir patika izleyerek verideki μ_{it} ortak sabit durum trendi çıkarılabilmektedir. Diğer bir ifadeyle, görelî geçiş patikası her bir örneklemin kendi davranışını sergilemekte ve her örnek için ortak trendden sapmayı göstermektedir (Nghiem & Connelly, 2017: 5). Panel veri içindeki örnekler arasında yakınsamanın varlığından bahsedebilmek için her örneklemin görelî geçiş katsayısı (h_{it}), t sonsuza giderken, 1'e yakınlaşmalı ve aynı zamanda yatay kesit varyansı (H_{it}), 0 değerine yaklaşmalıdır (Phillips & Sul, 2007: 1780).

$$H_{it} = N^{-1} \sum_{i=1}^N (h_{it} - 1)^2 \rightarrow 0 \text{ ve } t \rightarrow \infty \quad (4)$$

Panel veri örnekleminde yakınsamanın varlığının istatistiksel test bulgularına, yarı parametrik olan 5 no.lu denklemden elde edilen sonuçlar ile karar verilmektedir (Phillips & Sul, 2009: 1166):

$$b_{it} = b_i + \frac{\sigma_i \delta_{it}}{L(t)t^\alpha} \quad (5)$$

Denklemden yer alan b_i zamanla değişmeyen sabit parametredir ve δ_{it} ise her bir örnek karşısında 0 ile 1 arasında değişen, bağımsız ve her örneklemden dağılımı aynı olan rassal değişkendir. $L(t)$, denklemin artan fonksiyonudur ve t sonsuza giderken $L(t)$ değeri de sonsuza yaklaşmaktadır. Son olarak α parametresi yatay kesit sapmalarının zamanla sıfıra düştüğü yakınsama oranı temsil etmektedir (Du, 2017: 884). 5 no.lu denklemden elde edilen değerlerin yorumlanması için aşağıdaki hipotezler kurulmaktadır. Buna göre;

$$H_0: b_{it} = b \text{ tüm } i \text{ değerleri için } \alpha \geq 0$$

$$H_1: b_{it} \neq b \text{ tüm } i \text{ değerleri için } \alpha < 0$$

Buna göre boş hipotezin reddedilemediği durumlarda örnekler arasında yakınsamanın varlığından bahsedilirken, alternatif hipotezin kabul edildiği durumlar

örneklerin birbirinden iraksadığını göstermektedir. Bununla beraber Phillips ve Sul (2007 ve 2009) farklı örnekler arasındaki yakınsamanın varlığını test etmek için en küçük kareler metodunu kullanarak aşağıdaki denklem (6)'yı tahmin etmeyi önermektedir.

$$\log\left(\frac{H_t}{H_r}\right) - 2\log(L(t)) = \alpha + \beta \log t + \varepsilon_t, \quad t = [rT], [rT] + 1, \dots, T \quad (6)$$

Denklem (6)'nın sağ tarafında yer alan H_1/H_t yatay kesitin varyansını temsil ederken " $-2\log(L(t))$ " terimi ise boş hipotezin test gücünü iyileştirmekte böylece panelin bütünü için genel yakınsama ile küme yakınsama arasında ayırım yapma gücünü vermektedir. Monte Carlo simülasyonunun bir sonucu olarak " r " değeri belirli bir gözlem bloğunu atmak için kullanılmakta ve 0 ile 1 arasında bir değer almaktadır. Bu doğrultuda küçük örneklerle $T < 50$ için $r = 0,3$ ve büyük örneklerle $T \geq 50$ için $r = 0,2$ değerleri tercih edilmektedir (Phillips & Sul, 2007: 1802).

Yakınsamanın varlığına dair boş hipotez, $\alpha > 0$ ($\beta=2\alpha$) eşitliğinin değişen varyans ve otokorelasyon sorununun bulunmadığı tek kuyruk t-testi ile analiz edilmekte ve $t_{\beta} < -1,65$ olduğu durumlarda %5 güven aralığında reddedilmektedir (Sichera & Pizzuto, 2019: 143). Kısaca Log(t) testi olarak adlandırılan bu yöntemle göre panelin bir bütün haliyle yakınsaması reddedilirse kümeleme mekanizmasına geçilmektedir.

5.2. Kümeleme Algoritması

Tüm örneklem için Log(t) testinin sonucunda boş hipotez reddedilirse analiz, birimleri kümelere ayırarak tekrarlanmalı ve kümeler arasında yakınsamanın varlığı test edilmelidir. Phillips ve Sul (2007)'un yakınsayan ve iraksayan kümeleri tespit etmek için geliştirdikleri algoritma aşağıda verilen dört adımla gerçekleştirilmektedir:

Birinci adım: Birimler dönemin son panel gözlemine göre azalan düzende sıralanmaktadır.

İkinci adım: Log(t) testi t-değerinin -1,65'in üstünde olduğu maksimum k birim ($2 < k < N$) çekirdek küme denilen ilk küme oluşturulmaktadır.

Üçüncü adım: Çekirdek küme tespit edildikten sonra teker teker yeni birimler eklenerek Log(t) testi yeniden yapılır ve t testi sonucu kritik değerden büyükse eklenen birim yakınsayan kümeye dâhil edilmektedir.

Dördüncü adım: İkinci ve üçüncü adım tekrarlanarak yeni alt kümeler oluşturulmaktadır. Başka yakınsama kümeleri bulunamazsa (yeni eklenen her k için t-değeri -1,65'ten küçükse) kalan birimler bir alt küme oluşturularak yeni yakınsayan küme olarak ayrılır.

5.3. Birleşik Kümeler Algoritması

Belirli bir örneklemede tanımlanan kümelerin sayısı kritik değerin seçimine bağlı olmaktadır. Yüksek bir kritik değer, asıl olandan daha fazla küme tanımlanmasına yol açabilmektedir (Lyncker & Thoennesen, 2017: 437). Bu sorunu düzeltmek adına Phillips ve Sul (2009) bitişik kümeler için Log(t) testi önermişlerdir. Buna göre $t_{\beta} > -165$ ise söz konusu kümeler %5 güven aralığında birleştirilmektedir.

Başlangıçta belirlenen K kadar küme için, komşu kümeler arasında yeniden bir Log(t) testi yapılması gerekmektedir. Böylece yeni oluşacak K-1 kadar küme için yakınsamanın olduğunu ifade eden boş hipotez reddedilmeyebilir (Phillips & Sul, 2009: 1170). Diğer bir ifadeyle bir kümede yer alan birim bir üst kümeyle birleşecek unsurlara sahip olabilir. Bu nedenle önemli bir t-değerine sahip olan tüm komşu kümelerin birleşimi, yakınsamanın reddedilemediği yeni kümeler oluşturabilmektedir (Lyncker & Thoennesen, 2017: 437).

Birinci Adım: Temel kümeleme algoritması ile oluşturulan ilk iki küme alınır ve Log(t) testi analizi yapılır. Test istatistiği -1,65 değerinden büyükse bu grup yakınsama kümesini oluşturmaktadır.

İkinci Adım: Bir sonraki grup eklenerek test tekrarlanır ve temel koşulu oluşturan kümeler birleştirilir ($t_{\beta} > -165$).

Üçüncü Adım: Yakınsamanın varlığına dair boş hipotezin reddedildiği küme hariç komşu kümelerle birleştirilir. Bu nedenle yakınsama hipotezinin reddedildiği gruptan başlanarak, birleşik kümeler algoritmasına baştan başlanıp yeni alt kümeler oluşturulmaktadır.

5.4. Veri Seti

Çalışmada 81 il için 2006-2019 yılları arası verileri ile⁸ panel yakınsama analizi yapılmıştır. Yakınsama analizi için kullanılan değişkenler T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne ait sitede yer alan "Genel Yönetim Mali İstatistikleri" bölümünden elde edilmiştir. Analizde il düzeyinde mahalli idarelerin⁹ ekonomik sınıflandırmaya göre¹⁰ yaptığı harcamaların toplam bütçe giderleri içindeki payları dikkate

⁸ 2020 yılının incelenmeme nedeni; analizin yapıldığı süreçte Ekim-Aralık olarak ifade edilen son çeyreğe ait harcama verilerinin olmamasıdır.

⁹ Sayıştay Denetim Raporlarındaki eleştiriler doğrultusunda Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları 2019 yılına ait değerlendirmelere dahil edilmemiştir. Bu kapsamda daha önce yayımlanan 2019 yılına ait ilk üç dönem verilerinin yenilenmiş versiyonu kullanılmıştır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının fiili olarak faaliyette olduğu 2017 ve 2018 yıllarına ait veriler ise yenilenmediği için söz konusu yıllara ait veriler kapsamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları analize dahildir. Ayrıca çalışma kapsamına 2006 yılından sonra verileri yayınlanmadığı için köy idareleri dahil değildir (Ulusoy & Akdemir, 2019: 393).

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber'e bakınız <https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf>.

alınmıştır. Bununla beraber mahalli idare harcamaları ekonomik sınıflandırmaya tabi tutulduğunda faiz harcamaları, sermaye transferleri ve borç verme değişkenleri bazı yıllarda mevcut olmadığından analize dâhil edilmemiştir. Ancak söz konusu değişkenlerin de içinde bulunduğu toplam cari harcamalar ve toplam sermaye harcamaları değişkenleri analize konu edilmiştir.

Tablo: 1
Veri Seti ve Betimleyici İstatistikler

Değişkenler		Açıklama				
Lpers		Log(Personel Giderleri/Toplam Bütçe Giderleri)				
Lsos		Log(Sosyal Güvenlik Kurum Ödemeleri/Toplam Bütçe Giderleri)				
lmvh		Log(Mal ve Hizmet Alımları/Toplam Bütçe Giderleri)				
lcari		Log(Cari Transferler/Toplam Bütçe Giderleri)				
lser		Log(Sermaye Giderleri/Toplam Bütçe Giderleri)				
ltcari		Log(Toplam Cari Harcamalar/Toplam Bütçe Giderleri)				
ltser		Log(Toplam Sermaye Harcamaları/Toplam Bütçe Giderleri)				
	Ortalama	Standart Hata	Min	Max	Skewness	Kurtosis
lpers	-1,5323	0,3467	-3,0176	-0,7364	-0,5000	3,4269
lsos	-3,4269	0,3344	-4,8530	-2,5698	-0,4407	3,4522
lmvh	-1,0375	0,2049	-2,4764	-0,3067	-1,1770	9,0303
lser	-1,2352	0,2394	-1,9515	-0,5575	-0,0795	2,6160
lcari	-3,5851	0,4679	-5,7962	-1,1503	0,6157	6,3034
ltcari	-0,3957	0,1158	-0,9072	-0,1521	-0,7087	3,4559
ltser	-1,2018	0,2375	-1,8350	-0,4777	0,0426	2,5611

Değişkenlerin tanımlamaları ve betimleyici istatistikleri Tablo 1’de verilmiştir. Her bir değişken için 1134 gözlemden oluşan panel veri setinde, ortalaması en yüksek olan logaritmik toplam cari harcamalar verisi aynı zamanda standart hatası en düşük olan değişkendir. Değişkenlerin Skewness (çarpıklık) değerleri incelendiğinde beş tanesinin sola, iki tanesinin sağa çarpık dağılım sergilediği görülmekle birlikte, logaritmik mal ve hizmet harcamaları hariç diğer değişkenlerin -1/+1 değerleri arasında yer aldığı gözlemlenmektedir. Diğer yandan Kurtosis (basıklık) değerleri tüm değişkenler için pozitif olup sivri bir dağılım göstermektedir. Skewness ve Kurtosis değerleri birlikte değerlendirildiğinde; genellikle serilerin simetrik dağılmış olmalarına rağmen basıklık değerleri -1 ile +1 arasında yer aldığı için değişkenlerin normal bir dağılıma sahip olmadığı söylenebilmektedir.

6. Bulgular

2006-2019 dönemi arası her bir seri için 81 ile ait mahalli idare harcamalarının Log(t) ekonometrik yakınsama analiz¹¹ sonuçları Tablo 2’de sunulmaktadır.

¹¹ Log(t) test analizi, kümeleme ve birleşik kümeler algoritmalarının Stata kodları için ayrıntılı bilgiye Keriu Du (2017) "Econometric Convergence test and club clustering using Stata" adlı makaleden ulaşılabilir.

Tablo 2
Değişkenlerin Log(t) Test Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	Standart Hata	Log(t) Test Değerleri
lpers	-0.7855	0.0276	-28.4390
Lsos	-1.2146	0.0566	-21.4664
lmvh	-1.5430	0.1318	-11.7042
lcari	-1.0005	0.1406	-7.1184
Lser	-1.8644	0.1265	-14.7360
ltcari	-1.2515	0.0821	-15.2488
ltser	-1.8811	0.1237	-15.2049

Tablo 2 incelendiğinde; analiz için ele alınan yedi değişkenin Log(t) test sonuçlarının %5 güven aralığında anlamlı olmadığı görülmektedir. Bu durumda her bir değişken için panelin bütünü adına yakınsamanın var olduğunu ifade eden boş hipotez, t değerleri -1,65'ten küçük olduğu için reddedilmektedir. Diğer bir ifadeyle, söz konusu değişkenler açısından herhangi bir il tam yakınsama göstermemektedir. Bu nedenle birimler açısından kümeler belirlenmiş ve yakınsama ilişkisi kümeler çerçevesinde incelenmiştir.

Tablo 3
Değişkenlerin Küme Yakınsama Log(t) Test Sonuçları

lpers		Birleşik Kümeler Log(t) Test				Nihai Kümeler Log(t) Test	
Başlangıç Kümeler Log(t) Test		Küme 1+2		Küme 2+3		Küme1	
Küme1	0.005	-0.059				0.062*	
	0.062						
Küme2	0.316	-2.692				0.316	
	5.780					5.780*	
Küme3	0.484					0.484	
	9.350					9.350*	
Küme4	0.382					0.382	
	5.193					5.193*	
lsos		Birleşik Kümeler Log(t) Test				Nihai Kümeler Log(t) Test	
Başlangıç Kümeler Log(t) Test		Küme 1+2		Küme 2+3		Küme1	
Küme1	0.158	-0.039				-0.039	
	1.792					-0.848*	
Küme2	0.683	-0.848*				0.037	
	6.399					0.750*	
Küme3	0.037					0.011	
	0.750					0.254*	
Küme4	0.011						
	0.254						
lmvh		Birleşik Kümeler Log(t) Test				Nihai Kümeler Log(t) Test	
Başlangıç Kümeler Log(t) Test		Küme 1+2		Küme 2+3		Küme1	
Küme1	-0.064	-0.763				-0.064	
	-0.192					-0.192*	
Küme2	0.263	-7.658				0.263	
	3.864					3.864*	
Küme3	-0.082					-0.082	
	-1.509					-1.509*	
Grup4	-5.102					-5.102	
	-32.724					-32.724	

İcari

Başlangıç Kümeler Log(t) Test		Birleşik Kümeler Log(t) Test				Nihai Kümeler Log(t) Test	
Küme1	0.713	Küme 1+2				Küme1	-0.207
	2.882	-0.207					-1.371*
Küme2	0.800	-1.371	Küme 2+3			Küme2	2.342
	4.503		-0.455				6.673*
Küme3	4.018		2.703	Küme 3+4		Grup3	-2.636
	4.220			2.342	Küme4+Grup5		-52.462
Küme4	1.561			6.673	-2.570		
	1.216				-53.000		
Grup5	-2.636						
	-52.462						

İser

Başlangıç Kümeler Log(t) Test		Birleşik Kümeler Log(t) Test				Nihai Kümeler Log(t) Test	
Küme1	0.571	Küme 1+2				Küme1	-0.169
	2.275	-0.169					-0.755*
Küme2	0.965	-0.755	Küme 2+3			Küme2	0.375
	2.973		-0.732				2.518*
Küme3	0.375		-5.755	Küme 3+4		Küme3	0.603
	2.518			-1.200	Küme4+5		3.644*
Küme4	0.603			-7.028	-0.534	Küme4	0.132
	3.644				-7.963		1.412*
Küme5	0.132						
	1.412						

İtcari

Başlangıç Kümeler Log(t) Test		Birleşik Kümeler Log(t) Test				Nihai Kümeler Log(t) Test	
Küme1	-2.234	Küme 1+2				Küme1	-2.234
	-0.877	-0.643					-0.877*
Küme2	0.481	-4.849	Küme 2+3			Küme2	0.481
	2.542		-0.225				2.542*
Küme3	0.847		-4.758	Küme 3+4		Küme3	0.847
	7.407			-0.425	Küme4+5		7.407*
Küme4	0.025			-5.413	-0.599	Küme4	0.025
	0.280				-5.150		0.280*
Küme5	1.400					Küme5	1.400
	1.065						1.065*

İtser

Başlangıç Kümeler Log(t) Test		Birleşik Kümeler Log(t) Test				Nihai Kümeler Log(t) Test	
Küme1	1.432	Küme 1+2				Küme1	1.432
	1.437	-0.667					1.437*
Küme2	-0.197	-4.149	Küme 2+3			Küme2	-0.197
	-1.167		-1.099				-1.167*
Küme3	0.766		-8.428	Küme 3+4		Küme3	0.766
	3.176			-1.193	Küme4+5		3.176*
Küme4	0.167			-5.672	-0.487	Küme4	0.167
	0.955				-5.340		0.955*
Küme5	-0.147					Küme5	-0.147
	-0.092						-0.092*

Tablo 3 mahalli idarelerin ekonomik sınıflandırmaya göre bütçe gider kalemlerinin 2006-2019 yılları arası iller bazında kümeleme sonuçlarını göstermektedir. Buna göre personel giderleri, sosyal güvenlik kurum ödemeleri, mal ve hizmet alımları değişkenleri açısından dört farklı küme oluşurken; cari transfer, sermaye giderleri, toplam cari harcamalar ve toplam sermaye harcamaları açısından beş farklı küme oluşumu söz konusudur. Tablodan da görülebileceği üzere mal ve hizmet alımları çerçevesinde oluşan dördüncü küme ile cari transferler değişkeninde oluşan beşinci küme hariç tüm kümelerin Log(t) testi sonuçları -1,65'ten büyük bulunmuştur. Bu sonuca göre bahsedilen kümeler hariç diğer tüm kümelerin yakınsadıkları söylenebilmektedir. Ayrıca Tablo 3'te kümeler arasındaki yakınsama derecesi sıralı bir şekilde ifade edilmektedir. Daha açık bir ifadeyle; birinci kümedeki birimlere en çok yakınsayan birimler, ikinci kümede bulunmaktadır.

Kümeleme sonuçları ve kümelerin yakınsayıp yakınsamadığı bulunduktan sonra birbirine yakın kümelerin birleşik küme oluşturup oluşturmadığına bakılmaktadır. Hatalı küme oluşumunu engellemek için yapılan bu işlem sonrasında elde edilen kümeler analiz edilerek, birimler arası yakınsamanın varlığı tartışılmaktadır.

Tablo 3 incelendiğinde; sosyal güvenlik kurum ödemeleri, cari transferler ve sermaye giderleri değişkenleri ile oluşturulan kümelerin birleştiği görülmektedir. Buna göre nihai durumda sosyal güvenlik ve kurum ödemeleri ile cari transferlerde oluşan küme sayısı üç, sermaye giderlerinde oluşan küme sayısı ise dört olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu değişkenler kapsamında elde edilen kümeleme sonuçları analiz edildiğinde; cari transferler değişkeninin üçüncü kümesi hariç tüm kümelerin t değerinin %5 güven aralığında yakınsamanın varlığını ifade eden boş hipotezin reddedilemediği sonucuna ulaşılmıştır. Personel harcamaları, mal ve hizmet alımları, toplam cari harcamalar ve toplam sermaye harcamalarının birleşik küme Log(t) testi t-değerleri -1,65 değerinden küçük olduğu için nihai küme sonuçları ile ilk küme sonuçları aynıdır.

Elde edilen bulgular ışığında her bir değişken için toplam 81 ilden oluşturulan kümeler Tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo: 4
Küme Yakınsama Sonuçları

Personel Giderleri
Küme 1 (3)
Edirne, İğdir, Sinop
Küme 2 (43)
Adıyaman, Ağrı, Amasya, Antalya, Artvin, Aydın, Bartın, Batman, Bayburt, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Burdur, Düzce, Elâzığ, Erzincan, Eskişehir, Giresun, Gümüşhane, Isparta, İzmir, Karabük, Kars, Karaman, Kastamonu, Kırıkkale, Kırklareli, Kocaeli, Mersin, Muğla, Muş, Nevşehir, Niğde, Siirt, Tekirdağ, Tokat, Tunceli, Yalova, Yozgat, Van, Zonguldak, Çanakkale, Çankırı,
Küme 3 (26)
Adana, Afyonkarahisar, Aksaray, Ardahan, Balıkesir, Bolu, Bursa, Diyarbakır, Hakkâri, Hatay, İstanbul, Kayseri, Kilis, Kırşehir, Kütahya, Mardin, Osmaniye, Rize, Sakarya, Samsun, Şanlıurfa, Şırnak, Sivas, Trabzon, Uşak, Çorum
Küme 4 (9)
Ankara, Denizli, Erzurum, Gaziantep, Kahramanmaraş, Konya, Malatya, Manisa, Ordu
Sosyal Güvenlik Kurum Ödemeleri
Küme 1 (22)
Ardahan, Artvin, Aydın, Bartın, Batman, Bayburt, Edirne, Hakkâri, İğdir, Isparta, Kars, Kastamonu, Kırıkkale, Kırklareli, Muğla, Nevşehir, Osmaniye, Sinop, Tokat, Tunceli, Yozgat, Zonguldak
Küme 2 (40)
Adıyaman, Afyonkarahisar, Aksaray, Antalya, Balıkesir, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Burdur, Diyarbakır, Düzce, Elâzığ, Erzincan, Eskişehir, Giresun, Gümüşhane, Karaman, Kırşehir, Mersin, Muş, Niğde, Rize, Siirt, Tekirdağ, Van, Yalova, Çanakkale, Adana, Ağrı, Amasya, Hatay, İzmir, Karabük, Kocaeli, Mardin, Sakarya, Şanlıurfa, Sivas, Uşak, Çorum
Küme 3 (19)
Ankara, Bolu, Bursa, Denizli, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, Kahramanmaraş, Kayseri, Kilis, Konya, Kütahya, Malatya, Manisa, Ordu, Samsun, Şırnak, Trabzon, Çankırı
Mal ve Hizmet Alımları
Küme 1 (20)
Adana, Antalya, Aydın, Balıkesir, Burdur, Diyarbakır, Eskişehir, Hatay, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Muğla, Ordu, Osmaniye, Sakarya, Şanlıurfa, Trabzon, Van, Zonguldak
Küme 2 (47)
Adıyaman, Afyonkarahisar, Amasya, Ankara, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Bursa, Düzce, Edirne, Elâzığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Giresun, Gümüşhane, Hakkâri, Isparta, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Karabük, Karaman, Kars, Kastamonu, Kayseri, Kırıkkale, Kırklareli, Kırşehir, Kocaeli, Konya, Kütahya, Nevşehir, Samsun, Siirt, Sinop, Tekirdağ, Tokat, Yalova, Yozgat, Çanakkale, Çankırı, Çorum
Küme 3 (11)
Ağrı, Aksaray, Bayburt, Bolu, Denizli, Muş, Niğde, Şırnak, Sivas, Tunceli, Uşak
Grup 4 (3)
İğdir, Kilis, Rize

Cari Transferler
Küme 1 (70)
Adana, Afyonkarahisar, Ağrı, Aksaray, Amasya, Antalya, Artvin, Aydın, Balıkesir, Bartın, Bayburt, Bitlis, Bolu, Burdur, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Düzce, Edirne, Elâzığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gümüşhane, Hakkâri, Hatay, Isparta, İzmir, Kahramanmaraş, Kars, Kastamonu, Kırklareli, Kırşehir, Konya, Kütahya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Muğla, Muş, Nevşehir, Osmaniye, Rize, Sakarya, Samsun, Şanlıurfa, Siirt, Şırnak, Tekirdağ, Tokat, Trabzon, Uşak, Van, Yalova, Zonguldak, Çanakkale, Çorum
Küme 2 (8)
Ardahan, Bingöl, Karabük, Kilis, Ordu, Sinop, Sivas, Yozgat
Grup 3 (3)
İğdir, Karaman, Niğde
Sermaye Giderleri
Küme 1 (39)
Afyonkarahisar, Amasya, Ardahan, Artvin, Bartın, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Bursa, Elâzığ, Erzincan, Erzurum, Iğdır, İstanbul, Kahramanmaraş, Karabük, Kars, Kastamonu, Kayseri, Kırşehir, Kocaeli, Konya, Niğde, Samsun, Sivas, Tunceli, Çorum, Ağrı, Aksaray, Bayburt, Bolu, Denizli, Gaziantep, Hakkâri, Kütahya, Muş, Siirt, Şırnak, Uşak
Küme 2 (30)
Adıyaman, Ankara, Antalya, Batman, Diyarbakır, Düzce, Edirne, Giresun, Gümüşhane, Hatay, Isparta, İzmir, Karaman, Kırıkkale, Kırklareli, Malatya, Manisa, Mardin, Ordu, Osmaniye, Sakarya, Şanlıurfa, Sinop, Tekirdağ, Tokat, Trabzon, Yalova, Yozgat, Çanakkale, Çankırı
Küme 3 (9)
Adana, Aydın, Balıkesir, Burdur, Eskişehir, Mersin, Muğla, Nevşehir, Zonguldak
Küme 4 (3)
Rize, Kilis, Van
Toplam Cari Harcamalar
Küme 1 (2)
Kilis, Rize
Küme 2 (12)
Adana, Aydın, Balıkesir, Burdur, Eskişehir, Kırıkkale, Mersin, Muğla, Nevşehir, Sinop, Van, Zonguldak
Küme 3 (29)
Antalya, Artvin, Batman, Bilecik, Bursa, Diyarbakır, Düzce, Edirne, Giresun, Gümüşhane, Hatay, Isparta, İstanbul, Karabük, Karaman, Kayseri, Kırklareli, Malatya, Mardin, Ordu, Osmaniye, Sakarya, Şanlıurfa, Tekirdağ, Tokat, Trabzon, Yalova, Yozgat, Çankırı
Küme 4 (36)
Adıyaman, Afyonkarahisar, Amasya, Ankara, Ardahan, Aksaray, Bartın, Bayburt, Bitlis, Bolu, Erzurum, Siirt, Şırnak, Sivas, Uşak, Çorum, Bingöl, Denizli, Elâzığ, Erzincan, Gaziantep, Iğdır, İzmir, Kahramanmaraş, Kars, Kastamonu, Kırşehir, Kocaeli, Konya, Kütahya, Manisa, Muş, Niğde, Samsun, Tunceli, Çanakkale
Küme 5 (2)
Ağrı, Hakkâri
Toplam Sermaye Harcamaları
Küme 1 (3)
Ağrı, Hakkâri, Şırnak
Küme 2 (45)
Adıyaman, Afyonkarahisar, Aksaray, Amasya, Ankara, Ardahan, Artvin, Bartın, Bayburt, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Bolu, Bursa, Denizli, Elâzığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Hatay, Iğdır, İstanbul, Kahramanmaraş, Karabük, Kars, Kastamonu, Kayseri, Kırklareli, Kırşehir, Kocaeli, Konya, Kütahya, Manisa, Muş, Niğde, Ordu, Samsun, Siirt, Sivas, Tunceli, Uşak, Yozgat, Çanakkale, Çankırı, Çorum
Küme 3 (21)
Antalya, Batman, Diyarbakır, Düzce, Edirne, Giresun, Gümüşhane, Isparta, İzmir, Karaman, Kırıkkale, Malatya, Mardin, Osmaniye, Sakarya, Şanlıurfa, Sinop, Tekirdağ, Tokat, Trabzon, Yalova
Küme 4 (10)
Adana, Aydın, Balıkesir, Burdur, Eskişehir, Mersin, Muğla, Nevşehir, Van, Zonguldak
Küme 5 (2)
Kilis, Rize

Çalışma kapsamında ele alınan değişkenlerin 2019 yılında mahalli idare toplam harcamalarından ne kadar pay aldığını bilmek kümeler arası yakınsama yorumlarında rasyonel değerlendirmeler yapma fırsatı verecektir. Bu kapsamda 2019 yılında toplam mahalli idare harcamalarının; %14,4'ü personel giderlerine, %2,25'i sosyal güvenlik kurumlarına yapılan prim ödemelerine, %45,03'ü mal ve hizmet alım giderlerine, %4,55'i faiz giderlerine, %3,70'i cari transferlere, %27,56'sı sermaye giderlerine (doğrudan yatırımlar), %1,08'i sermaye transferlerine ve %1,69'u ise borç verme¹² alanına gitmiştir

¹² "Borç Verme: Bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsar. Devlet tarafından verilen krediler, alınan hisseler borç verme olarak sınıflandırılırken, KİT'lerin görev

(<https://muhasabat.hmb.gov.tr/>). Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan prim ödemeleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri ve cari transferler, analitik bütçe sınıflandırması¹³ çerçevesinde ve ekonomik sınıflandırmaya göre toplam cari harcamaları temsil etmektedir. İlgili oranlar toplandığında, 2019 yılında toplam mahalli idare harcamalarının %69,67'sini toplam cari harcamalar oluşturmaktadır. Söz konusu oranda belirleyici gider kategorilerinin; personel giderleri ile mal ve hizmet alımları olduğu söylenebilir. Analitik bütçe sınıflandırması çerçevesinde sermaye giderleri (doğrudan yatırımlar) ile sermaye transferlerinin birleşimi ise toplam sermaye harcamalarını ifade etmektedir. Bu doğrultuda 2019 yılında toplam mahalli idare harcamalarının %28,64'ünün toplam sermaye harcamaları alanına gittiği söylenebilir. Toplam sermaye harcamalarında ise sermaye giderlerinin (doğrudan yatırımlar) önemli bir oransal ağırlığı bulunmaktadır. Ayrıca toplam cari harcamalara ayrılan payın artması, doğal olarak toplam sermaye harcamalarının azalması anlamına gelmektedir.

Mahalli idare harcamalarının, mahalli idare türlerine göre dağılımı da oldukça önemlidir. Söz konusu öneme binaen yapılan oransal incelemede 2019 yılında toplam mahalli idare harcamalarının %74,37'sinin belediyelerce, %17,38'inin bağlı idarelerce, %6,79'unun il özel idarelerince ve %1,46'sının ise mahalli idare birliklerince gerçekleştirildiği görülmektedir¹⁴ (<https://muhasabat.hmb.gov.tr/>). İlgili oranlar değerlendirildiğinde mahalli idare birimleri arasında belediyeler ile büyükşehir belediyelerine bağlı idarelerin, toplam mahalli idare harcamalarının yaklaşık %92'sini gerçekleştirdiği sonucuna ulaşılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu iki birime ait harcama yapısı ve değişimlerinin, il düzeyinde mahalli idare harcamaları açısından oluşan kümelenme yaklaşımlarında birinci derece etkili olduğu ifade edilmelidir. Belediyelere ait toplam harcamalar kendi içerisinde değerlendirildiğinde ise büyükşehir belediyeleri (%48,23), il ve ilçe belediyeleri (%44,81) ve büyükşehir dışı il belediyeleri (%7,06) şeklinde bir sıralama gerçekleşmektedir. Yalnızca büyükşehir belediyelerinde bulunan bağlı idareler de sürece dahil edildiğinde, belediyeler arasında büyükşehir belediyelerinin harcamalar açısından daha önemli bir konuma sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyelerin harcama yapısına detaylı biçimde bakıldığında ise 2019 yılında toplam belediye harcamalarının %72,12'si cari harcamalara, %25,96'sı sermaye harcamalarına ve %1,92'si ise borç verme alanına gitmiştir. Cari harcamalar sınıflaması altında mal ve hizmet alım giderleri (%45,58) ile personel giderlerinin (%14,21), sermaye harcamaları sınıflaması altında ise sermaye giderlerinin (doğrudan yatırımlar) daha önemli olduğu görülmektedir. Bağlı idareler incelediğinde ise 2019 yılında toplam bağlı idare harcamalarının cari harcamalara ayrılan kısmı %66,88 iken, sermaye harcamalarına ayrılan kısım %31,80'dir

zararları cari transferler içerisinde sınıflandırılmaktadır" (https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEko_rehber_2019-2021.pdf).

¹³ Ayrıntılı bilgi için Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber'e bakınız (https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf).

¹⁴ Belediyeler ile bağlı idarelerin oransal anlamda yüksek olmasının bir diğer nedeni; Sayıştay Denetim Raporları'ndaki eleştiriler doğrultusunda Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'na ait verilerin değerlendirmeye dahil edilmemesi ve bu kapsamda 2019 yılına ait ilk üç dönem verilerinin güncellenmesidir.

(<https://muhasebat.hmb.gov.tr/>). Alt kategorilerde yine personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderlerinin ağırlığı bulunmaktadır.

Tablo 4 genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda her küme içerisinde yer alan birimlerin ilgili değişkenin ortak trendinden benzer sapmaya sahip olduğu söylenebilir. Ayrıca oluşan kümelerden t-değeri istatistiki olarak anlamlı kümelerin birbirine yakınsadığı yorumunu yapmak da mümkündür.

Tablo 4 ayrıntılı biçimde incelediğinde ise; personel giderleri ile ilgili birinci kümede 3, ikinci kümede 43, üçüncü kümede 26 ve dördüncü kümede ise 9 il yer almıştır. Birinci kümede büyükşehir statüsüne sahip olmayan Edirne, Iğdır ve Sinop illerinin olduğu görülmektedir. Dördüncü küme ise sadece büyükşehir statüsüne sahip illerden ibarettir. Ayrıca illerin büyük kısmının ikinci ve üçüncü kümelerde yoğunlaştığı ifade edilebilir. Personel giderleri ile doğrudan bağlantısı olan sosyal güvenlik kurum ödemeleri (primleri) değişkeninde ise nihai üç küme oluşmuştur. Birinci kümede 22, ikinci kümede 40 ve üçüncü kümede 19 il bulunmaktadır. Personel giderlerinde birinci kümede yer alan Edirne, Iğdır ve Sinop'un sosyal güvenlik kurum ödemelerinde de birinci kümede yer aldığı görülmektedir. Benzer bir değerlendirmeyi personel giderlerindeki dördüncü küme ile sosyal güvenlik kurum ödemelerindeki üçüncü küme için yapmak mümkündür. Ayrıca sosyal güvenlik kurum ödemelerinde de yoğunlaşmanın yine ikinci kümede olduğu sonucuna varılmaktadır. Neticede il düzeyinde ve kümeler nezdinde oluşan benzerlikler, ilgili harcama kalemleri arasındaki doğrudan bağlantı ile açıklanabilir. Bir diğer ifadeyle; personel giderlerinde yaşanan yakınsamanın izdüşümünü, sosyal güvenlik kurum (prim) ödemelerinde de bulma imkânı vardır.

Mal ve hizmet alım giderleri alanında birbirine yakınsayan üç küme bulunmuştur. Birinci kümede 20, ikinci kümede 47 ve üçüncü kümede ise 11 il yer almaktadır. Iğdır, Kilis ve Rize illeri ise mal ve hizmet alım giderlerinde yaşanan değişimler açısından hiçbir kümeye yakınsama göstermeyerek kendi içerisinde bir grup oluşturmuştur. Birinci kümede yer alan 20 ilden 17 tanesinin büyükşehir statüsüne sahip olması dikkat çekmektedir. İkinci kümede de 12 tane büyükşehir statüsüne sahip il bulunmaktadır. Üçüncü kümede yer alan iller arasında ise büyükşehir statüsüne sahip tek il, Denizli'dir. Bu durumda mal ve hizmet alım giderleri açısından birinci kümede büyükşehir statüsüne sahip illerin, ikinci ve üçüncü kümede ise büyükşehir dışı il belediyelerinin ağırlıkta olduğu bir kümelenme durumu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca mal ve hizmet alım giderleri alanında yoğunlaşma 47 ilden oluşan ikinci kümede gerçekleşmektedir.

2019 yılında toplam mahalli idare harcamalarının %3,70'inin gerçekleştiği cari transferler¹⁵ alanında 70 ilin, bir diğer ifadeyle toplam il sayısının %86'sının, benzer bir trend ortaya koyduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durum cari transferler açısından birinci kümede önemli bir yoğunlaşmanın olduğunu göstermektedir. Ayrıca Grup 3'te yer alan

¹⁵ "Cari nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir" (https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf).

İğdır, Karaman ve Niğde şehirleri hiçbir kümeye yakınsama göstermemektedir. İğdır ilinin hem mal ve hizmet alımlarında hem de cari transferlerde hiçbir ile yakınsamaması, analiz sonucunda elde edilen bir diğer sonuçtur.

Sermaye giderleri (doğrudan yatırımlar); "bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan ve normal ömrü bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımları" olarak ifade edilebilir. 2019 yılında toplam mahalli idare harcamalarının yaklaşık %28'inin gerçekleştiği sermaye giderleri değişkeni için nihai dört küme oluşmuş olup birinci kümede 39, ikinci kümede 30, üçüncü kümede 9 ve son kümede 3 il bulunmaktadır. İlgili verilere göre toplam il sayısının neredeyse yarısı birinci kümede, yaklaşık %86'sı ise birinci ve ikinci kümede yer alarak benzer bir eğilim göstermektedir.

2019 yılında toplam mahalli idare harcamalarının yaklaşık %70'ini oluşturan toplam cari harcamalar sınıflaması altında nihai beş kümenin oluştuğu görülmektedir. Birinci kümede yalnızca Kilis ve Rize illeri yer almaktadır. Toplam cari harcamalar açısından yoğunlaşmanın üçüncü (29 il) ve dördüncü (36 il) kümelerde gerçekleştiği söylenebilir. Beşinci ve son kümede ise sadece Ağrı ve Hakkâri illeri bulunmaktadır. Büyükşehir statüsüne sahip illerin ikinci, üçüncü ve dördüncü kümelere dağıldığı ifade edilebilir. Toplam cari harcamalar içerisinde en önemli alt kategorilerin; mal ve hizmet alım giderleri ile personel giderleri olduğu bilinmektedir. İlgili değişkenler ile toplam cari harcamalar arasında bir bağlantı kurulursa; toplam cari harcamalar açısından birinci kümede bulunan Kilis ve Rize'nin, mal ve hizmet alım giderleri açısından hiçbir kümeye yakınsama göstermeyerek kendi içerisinde bir grup oluşturduğu bilgisine ulaşılmaktadır. Toplam cari harcamalar sınıflaması altında ikinci kümede yer alan 12 ilin, mal ve hizmet alım giderleri altındaki birinci kümeyle büyük oranda tutarlılık gösterdiği ifade edilebilir. Benzeri bir yorumu her iki değişken için büyük ölçekli yoğunlaşmaların gerçekleştiği kümeler (toplam cari harcamalarda dördüncü, mal ve hizmet alımlarında ikinci kümeler) için söylemek de mümkündür. Toplam cari harcamalar sınıflaması altında oluşan kümeler ile personel giderleri alanında oluşan kümeler birlikte değerlendirilirse; mal ve hizmet alım giderlerinde olduğu gibi bir benzerliğin ortaya çıkmadığı söylenebilir. Bu durum, 2019 yılında toplam mahalli idare harcamalarından mal ve hizmet alımlarına ayrılan payın, personel giderlerine ayrılan payın üç katı olmasıyla açıklanabilir. Bir diğer ifadeyle; mal ve hizmet alımlarında yaşanan değişim ve trendler, oransal açıdan toplam cari harcamalar üzerinde daha etkilidir.

Toplam sermaye harcamaları; sermaye giderleri ve sermaye transferlerinden oluşmaktadır. Ayrıca sermaye giderlerinin toplam sermaye harcamalarında büyük bir oransal ağırlığı vardır. Bu durum iki değişken açısından gerçekleşen kümelenmeleri karşılaştırmalı olarak inceleyince net biçimde ortaya çıkmaktadır. Nitekim toplam sermaye harcamalarında yer alan ve Ağrı, Hakkâri ile Şırnak illerinden oluşan birinci kümenin olmadığı varsayımı altında, kalan ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci kümelerin, sermaye giderlerinde oluşan birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü kümelerle büyük oranda uyum sağladığı ifade edilebilir. Özellikle her iki değişkende de oluşan son iki küme incelenirse, benzerlik daha açık biçimde görülecektir. Ayrıca toplam sermaye harcamaları açısından

büyük ölçekli kümelenmelerin, ikinci ve üçüncü kümeler çatısı altında gerçekleştiği de ifade edilmelidir.

İl düzeyinde mahalli idare harcamaları açısından gerçekleşen kümelenme sonuçları toplam cari harcamalar ve toplam sermaye harcamaları üzerinden birlikte değerlendirilse; her iki değişken içinde beş kümenin olduğu ve kümeler arası ciddi bir farklılaşmanın olduğu ifade edilebilir. Söz konusu farklılaşma özellikle ilk ve son kümeler üzerinden net biçimde görülmektedir. Örneğin toplam cari harcamalar değişkeninde çekirdek kümeyi oluşturan Kilis ve Rize, toplam sermaye harcamalarında çekirdek kümeye en uzak iller olarak kümelenme gerçekleştirmiştir. Benzer bir değerlendirmeyi toplam sermaye harcamalarında çekirdek kümeyi oluşturan Ağrı, Hakkâri ve Şırnak illeri ile toplam cari harcamalardaki ikinci küme ve toplam sermaye harcamalarındaki dördüncü küme için yapmak da mümkündür.

1982 Anayasası'nın 123. ve 127. maddelerine göre yer yönünden (coğrafi) yerinden yönetimin benimsendiği Türkiye'de, il düzeyinde mahalli idare harcamaları bazında gerçekleşen kümelenmelerde, özellikle bir mahalli idare türü olarak belediyelere ait harcama trendlerinin belirleyici olduğu söylenebilir. Harcama trendlerini ve kümelenmeleri belirleme durumu büyükşehir statüsüne sahip illerde, büyükşehir belediyelerine bağlı idareler de dahil edilince artış göstermektedir. Bu noktada öncelikle belediyeler ile bağlı idarelerin toplam mahalli idare harcamaları içerisindeki payı etkili olmaktadır. Daha sonra belediyelere ait her ilde bir yapılanmanın olması da büyük oranda önemlidir¹⁶. Çünkü 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun¹⁷ ile; "büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarılmış, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına çekilmiş, büyükşehirlerdeki il özel idaresi yapılanması sonlandırılmış, yeni ilçeler oluşturulmuş, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisindeki belde belediyeleri ve köyler kaldırılarak mahalle konumuna getirilmiş, 30 büyükşehir belediyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuş ve merkezi yönetim paylarında yapılan idari düzenlemelerle tutarlı olarak değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bir diğer ifadeyle; büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar artırılmış, büyükşehir dışı il belediyeleri ile il özel idarelerine aktarılan paylar ise azaltılmıştır" (Tekdere, 2018: 30). Gerçekleşen idari ve mali değişiklikler çerçevesinde ve güncel durumda; il özel idarelerine ait harcamalar il düzeyindeki mahalli idare harcamaları açısından 51 ilde, yatırım izleme ve koordinasyon

¹⁶ Temmuz 2021 itibarıyla Türkiye'de; 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 403 ilçe belediyesi, 387 belde belediyesi bulunmaktadır. Toplam belediye sayısı ise 2000 yılından beri azalış göstermektedir ve güncel durumda 1390'dır (<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2021: 13). 2020 yılına ait Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'na göre Türkiye'de; 33 bağlı idare, 699 mahalli idare birliği ve 51 il özel idaresi vardır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2021: 27).

¹⁷ "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun".

başkanlıkları ise¹⁸ 30 ilde kümelenme davranışları üzerinde etkili olmaktadır¹⁹. Belediyelere ait her il, ilçe ve belde de bir idari yapılanma bulunmaktadır. Büyükşehir belediye sayısının 30'a çıkması, büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanının il mülki sınırı olması dolayısıyla ilgili birimlerce daha fazla harcama yapılması ve yaşanan bu değişime binaen genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarda yaşanan değişiklikler ise öncelikle belediyelerin, daha özelde ise büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin kümelenmeler üzerindeki belirleyici etkisini artırmaktadır.

7. Sonuç ve Değerlendirme

Mahalli idareler gerçekleştirdiği harcamalarla hem buldukları illerin hem de ilgili illerde yaşayan vatandaşların refahlarını çok boyutlu biçimde ve pozitif yönde etkileyebilmektedir. Söz konusu pozitif etkileri maksimize etme yolunda ilgili idarelere ait harcamaları detaylı biçimde incelemenin, benzer gelişme eğilimine, harcama yapısına veya yasal statüye sahip illeri değerlendirme açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Bahsedilen ilişki çerçevesinde 2006-2019 döneminde Türkiye'de il düzeyindeki mahalli idare harcamalarını, ekonomik sınıflandırma çerçevesinde ve panel yakınsama analizi ile incelemesinin gerçekleştirildiği bu çalışma; hem ekonomik sınıflandırma yöntemi ile il düzeyindeki mahalli idare harcamalarını incelemesi bakımından, hem de inceleme dönemi ve kullandığı analiz tekniği ile ilk olma özelliğine sahip, oldukça özgün bir çalışmadır.

Çalışmada Türkiye'deki 81 kente ait mahalli idare harcamaları ekonomik sınıflandırmaya göre ayrılmış ve toplam bütçe harcamaları kapsamında ekonometrik yakınsamanın varlığı araştırılmıştır. 2006-2019 arası dönem için panel veriler ile yapılan çalışmada Phillips ve Sul (2007, 2009) tarafından önerilen Log-t yakınsama testi kullanılmıştır.

Log-t testi, değişkenin ortak bir eğilimden sapmalarının panel ortalamasına yakınsayıp yakınsamadığını test etmekte ve belirli bir yakınsamaya sahip birimleri kümelere ayırmaktadır. Analizde personel giderleri, sosyal güvenlik kurum ödemeleri (primleri), mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri, toplam cari harcamalar ve toplam sermaye harcamalarının, toplam bütçe harcamaları içindeki payları kullanılmıştır. Faiz harcamaları, sermaye transferleri ve borç verme değişkenleri veri eksikliği nedeniyle analize dâhil edilmemiştir.

Analiz sonuçlarına göre 81 ilde gerçekleşen mahalli idare harcamaları nezdinde personel giderleri, mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri açısından dört, sosyal

¹⁸ *Sayıştay Denetim Raporları'ndaki eleştiriler çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'na ait veriler, 2019 yılına ait toplam verilere dahil edilmemiştir. Dolayısıyla 2019 yılı verilerinin de dahil olduğu bu çalışma özelinde gerçekleşen kümelenmelerde (sadece 2019 yılı özelinde) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'na ait harcamaların herhangi bir belirleyici etkisi yoktur. YIKOB'ların fiili olarak faaliyette bulunduğu 2017 ve 2018 yılları, veri güncellemesi yapılmadığı için bu değerlendirmeye dahil değildir.*

¹⁹ *İdari ve mali değişikliklerin etkisi, fiili olarak uygulamaya geçtiği dönemler çerçevesinde kümelenme davranışları üzerinde etkili olmaktadır.*

güvenlik kurum ödemeleri ve cari transferler açısından üç, toplam cari harcamalar ve toplam sermaye giderleri açısından ise beş küme oluşmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerinde Iğdır, Kilis ve Rize'nin oluşturduğu küme ile cari transferler için Iğdır, Karaman ve Niğde illerinin oluşturduğu kümelerin hiçbir kümeye yakınsama göstermediği sonucuna ulaşılmıştır. Iğdır ilinin yakınsama göstermeyen kümelerin kesişim kümesi olması dikkat çekici bir diğer durumdur.

Analiz sonucunda elde edilen bulgular genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda personel harcamaları ile sosyal güvenlik ve kurum ödemeleri açısından birbirine benzer küme oluşumları gözlemlenmektedir. İki değişken arasındaki bağlantı düşünüldüğünde ortaya çıkan benzerlik, beklenen bir sonuçtur. Mal ve hizmet alımlarında çekirdek kümede yer alan illerin büyük çoğunluğunun büyükşehir belediyesi olduğu görülmüştür. Cari transferler açısından illerin %86'sı tek bir kümede yer almıştır. Diğer bir ifadeyle; mahalli idarilerin büyük bölümünün cari transferler özelinde benzer harcama eğilimi gösterdiği ve birbirlerinden ayrılmadığı sonucuna varılmıştır. Sermaye giderleri değişkeni incelendiğinde illerin yaklaşık yarısı birinci kümede, %38'i ise ikinci kümede yer almıştır. Sermaye giderleri açısından mahalli idarelerin ortak harcama eğilimi olmakla birlikte büyükşehir belediyesi olup olmama gibi belirgin bir ayrışma görülememiştir. Toplam cari harcamalar ve toplam sermaye harcamaları birlikte değerlendirildiğinde ise yakınsamanın benzer ancak kümelemenin ters yönde ayrıştığı görülmektedir. Örneğin toplam cari harcamalar açısından çekirdek kümeyi oluşturan Kilis ve Rize illeri, toplam sermaye harcamalarında çekirdek kümeye en uzak kümede yer almıştır. Benzer biçimde toplam sermaye harcamalarında birinci kümede yer alan Ağrı ve Hakkâri illeri toplam cari harcamalar kaleminde çekirdek kümeye en uzak küme olan beşinci kümede yer almaktadır. Bu durum her iki değişken özelinde oluşturulan kümelerin tamamına yansımıştır. İlgili sonucun izdüşümü olarak her iki harcama kaleminin üçüncü kümelerinin bir kesişim özelliği gösterdiği ve üçüncü kümelerde bulunan illerin ekonomik sınıflandırmaya göre yapılan harcamalar açısından birbirine en benzer iller olduğu söylenebilir.

Ayrıca mahalli idare birimleri arasında hem idari yapılanma ve son dönem mali değişiklikler, hem de toplam mahalli idare harcamaları içerisindeki pay açısından; öncelikle belediyelerin, daha özelden ise büyükşehir belediyeleri (ve bağlı idareler) ile büyükşehir ilçe belediyelerinin kümelenmeler üzerinde daha belirleyici etki gösterdiğini ifade etmek mümkündür.

Bu çalışma; il düzeyinde mahalli idarelerin neden birbirine benzer harcama eğiliminde olduğu ya da olmadığı noktasında merkezi ve yerel düzeyde alınan kararlar, regülasyonlar, teşvikler, coğrafi veya kültürel benzerlikler ile harcama alışkanlıkları vb. değişkenler eklenerek geliştirilebilir. Söz konusu geliştirme önerileri açısından çalışmanın, bundan sonraki çalışmalara rehberlik edeceği de düşünülmektedir.

Kaynaklar

Afonso, A. & S. Fernandes (2006), "Measuring local government spending efficiency: Evidence for the Lisbon region", *Regional Studies*, 40(1), 39-53.

- Akın, F. (2015), "Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri", içinde: M. Meccek vd. (ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, BEKAD Yayınları, No: 22, Antalya.
- Akman, Ç. & M. Kalender (2018), "Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(4), 1025-1056.
- Akram, V. & B.N. Rath (2021), "Does government revenue converge across Indian states? Evidence from club convergence", *Applied Economics Letters*, 1-5.
- Allahverdi, M. & A. Alagöz (2019), "İllerin Vergi Gelirleri Açısından Sınıflandırılmasında Kümeleme Analizi Kullanımı", *Maliye Dergisi*, 176, 441-473.
- Andrew, C. & M. Goldsmith (1998), "From Local Government to Local Governance: And beyond?", *International Political Science Review*, 19(2), 101-117.
- Apergis, N. & A. Cooray (2014), "Tax revenues convergence across ASEAN, Pacific and Oceania countries: Evidence from club convergence", *Journal of Multinational Financial Management*, 27, 11-21.
- Apergis, N. (2015), "Convergence in Public Expenditure Across a Sample of Emerging Countries: Across a Sample of Emerging Countries", *Emerging Markets Finance and Trade*, 51(3), 448-462.
- Apergis, N. et al. (2013), "Convergence in public expenditures across EU countries: evidence from club convergence", *Economics & Finance Research: An Open Access Journal*, 1(1), 45-59.
- Atılğan-Yaşa, A. & G. Yüzbaşı-Künç (2020), "Kamu Harcamaları Ve Sosyoekonomik Gelişmişlik Düzeyleri Bakımından İllerin Gruplandırılması: Türkiye Üzerine Bir Uygulama", *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD)*, 12(22), 276-297.
- Bailey, S.J. (1999), *Local Government Economics: Principles and Practice*, Macmillan Press Limited.
- Baltacı, C. (2005), "Dört Halife Devri Şehir Hayatı ve Yerel Yönetim Hizmetleri", içinde: V. Akyüz (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, C. I, İlke Yayıncılık.
- Çiçek, Ş.E. vd. (2015), "Türkiye'de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 11(24), 59-74.
- Delgado, F.J. & M. Presno (2017), "Tax Evolution in the EU: A Convergence Club Approach", *Panoeconomicus*, 64(5), 623-643.
- Delgado, F.J. et al. (2019), "Club convergence in the corporate income tax: The case of European effective rates", *Physica A*, (523), 942-953.
- Du, K. (2017), "Econometric Convergence Test and Club Clustering Using Stata", *The Stata Journal*, 17(4), 882-900.
- Dursun, D. (2005), "Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı", içinde: V. Akyüz (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, C. II, İlke Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2005), "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti", içinde: V. Akyüz (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, C. I, İlke Yayıncılık.
- Fred, M. (2018), "Projectification, the Trojan horse of local government", Malmö University, Lund University, The Swedish Research Council, *Doctoral Dissertation*, Sweden.
- Günday, M. (2004), *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi.

- Haque, A. ul (2012), "Theoretical Perspective of Local Government - Literature Review", *MPRA Paper*.
- Johnson, P.A. (2019), "Parameter variation in the 'log t' convergence test", *Applied Economics Letters*, 1-4.
- Jones, G. & J. Stewart (2012), "Local government: the past, the present and the future", *Public Policy and Administration*, 27(4), 346-367.
- Keleş, R. (2009), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kjellberg, F. (1995), "The Changing Values of Local Government", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540, 40-50.
- Koçak, Y. (2008), *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*, Ankara: Orion Kitabevi.
- Kpentey, S.B. (2019), "Local Government and Participation in Ghana", *ARHUSS*, 2(2), 168-188.
- Lyncker, K.V. & R. Thoennessen (2017), "Regional club convergence in the EU: evidence from a panel data analysis", *Empir Econ*, (52), 525-553.
- Ndreu, A. (2016), "The Definition and Importance of Local Governance", *Social and Natural Sciences Journal*, 10(1), 5-8.
- Nghiem, S.H. & L. Connelly (2017), "Convergence and determinants of health expenditures in OECD countries", *Health Economics Review*, 7(29), 1-11.
- Ortaylı, İ. (2005a), "Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri", içinde: V. Akyüz (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, C. II, İlke Yayıncılık.
- Ortaylı, İ. (2005b), "Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler", içinde: V. Akyüz (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, C. II, İlke Yayıncılık.
- Özer, M.A. & M. Akçakaya (2014), *Yerel Yönetimler*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Parlak, B. (2015), "Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kuramsal Çatı", içinde: M. Mecek vd. (ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, BEKAD Yayınları, No: 22, Antalya.
- Phillips, P.C. & D. Sul (2007), "Transition Modeling And Econometric Convergence Tests", *Econometrica Journal of Econometric Society*, 75(6), 1771-1855.
- Phillips, P.C. & D. Sul (2009), "Economic Transition And Growth", *Journal of Applied Econometrics*, (24), 1153-1185.
- Rao, S. vd. (2014), *Decentralisation and Local Government: Topic Guide*, (3rd ed.) Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Saba, C.S. & N. Ngepah (2019), "Military expenditure and security outcome convergence in African regional economic communities: evidence from the convergence club algorithm", *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, (14), 1-18.
- Sichera, R. & P. Pizzuto (2019), "Convergence Clubs: A Package for Performing the Phillips and Sul's Club Convergence Clustering Procedure", *The R Journal*, 11(2), 142-151.
- Sikander, T. (2015), "A Theoretical Framework of Local Government", *International Journal of Humanities and Social Science*, 5(6-1), 171-176.
- Slack, E. (2004), "Models of Government Structure at the Local Level", Consortium for Economic Policy Research and Advice (CEPRA) *Working Paper*.
- Tekdere, M. (2018), "Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye'deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi", KTÜ SBE, *Doktora Tezi*, Trabzon.

- Tekeli, R. & S.H. Akdede (2007), "Türkiye'de belediye harcama ve gelirlerinin illerin yakınsamasına etkisi", *İktisat İşletme ve Finans*, 22(253), 50-67.
- Tortop, N. vd. (2014), *Mahalli İdareler*, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Traoré, O. (2021), "Convergence in public health expenditure across the Sub-Saharan African countries: does club convergence matter?", *Health Economics Review*, 11(21), 2-14.
- Ulusoy, A. & T. Akdemir (2019), *Mahalli İdareler*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Ünal, F. (2011), "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 241-247.
- Walkers, R.M. & R. Andrews (2015), "Local Government Management and Performance: A Review of Evidence", *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 25(1), 101-133.
- Watt, P.A. (2006), *Principles and Theories of Local Government. Institute of Economic Affairs*, <<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldeconomicAffairs311pdfSummary.pdf>>, 25.05.2021.
- Yavan, S. & H. Hotunluoğlu (2018), "Yerel Yönetimlerin Çevre Harcamaları İle Hava Kalitesi İlişkisi: İl Bazlı Bir Analiz", *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 3(1), 36-47.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2021), *2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.
- Yılmaz, B. (2020), "Uygulamada ve Gelecekte Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları", *İdarecinin Sesi Dergisi*, 198, 25-34.
- Yüksel, C. (2019a), "Türkiye'de Yerel Harcamaların ve Yerel Vergi Gelirlerinin İller Düzeyinde Analizi", *Research Journal of Politics, Economics and Management*, 7(4), 1-32.
- Yüksel, C. (2019b), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısındaki Dönüşüm", *Research Journal of Public Finance*, 5(3), 267-286.

Tekdere, M. & B.D. Çadırcı (2022), "Türkiye'de İl Düzeyindeki Mahalli İdare Harcamalarının Yakınsama Analizi", *Sosyoekonomi*, 30(52), 379-407.